

C.A1
FN
-1994
C63 c.1

Government
Publications

Agenda: Jobs and Growth

3 1761 11554148 4

**Creating a
Healthy Fiscal
Climate**

The Economic and Fiscal Update

Creating a Healthy Fiscal Climate

The Economic and Fiscal Update



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada



Produced by:
Department of Finance Canada
October 1994

For additional copies of
this document please contact:

Distribution Centre
Department of Finance
300 Laurier Avenue West
Ottawa K1A 0G5

Telephone: (613) 995-2855
Facsimile: (613) 996-0518



AVV2595

Table of Contents

Minister's Preface iii

Introduction and Overview v

- 1 The Importance of a Healthy Fiscal Climate 1**
- 2 Prudent Budget Planning 9**
- 3 Developing the Economic Assumptions 13**
- 4 The Fiscal Implications of the
New Economic Assumptions 21**
- 5 Meeting the Deficit Targets 27**
- 6 Conclusions and Main Issues 31**

Annexes

- 1 Where the Government Spends 35**
- 2 Overview of Government Revenues 81**



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115541484>



A strong economy is the essence of a strong society. My government will focus on a jobs and growth agenda. We will work with all our partners – provincial governments, business, labour, voluntary groups and individual Canadians.

Prime Minister Jean Chrétien
Quebec City, September 18, 1994

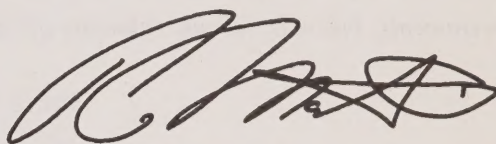
In Quebec City on September 18, the Prime Minister outlined four key components of the government's jobs and growth agenda:

- reforming social security;
- ensuring a healthy fiscal climate;
- reviewing government programs and priorities; and
- strengthening the performance of the Canadian economy in investment, innovation and trade.

This paper, *Creating A Healthy Fiscal Climate*, forms a key element in the government's economic strategy as set out in the companion document: *A New Framework for Economic Policy*. It fulfils the commitment to update the economic and fiscal outlook that was presented in the 1994 budget and to set out the scope of actions needed to achieve the government's fiscal goals. It provides the information necessary to begin a broad public debate on the choices to be made and the actions to be taken in the 1995 budget.

Too often in the past, the difficult tradeoffs required in budget decisions have been disguised by soft generalities. To help focus the 1995 pre-budget consultations on hard choices, this paper provides an accounting by program of government spending, together with a detailed description of the sources of government revenues.

I invite Canadians to study this document and to take advantage of the opportunity to make their budget policy views known during the pre-budget consultation process.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Martin', with a stylized flourish at the end.

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.
Minister of Finance

Introduction and Overview

The economic policy framework is focused on growth and jobs.

The priority of the government is to foster durable economic growth and job creation within a consistent framework aimed at:

- **Helping Canadians to acquire skills**, by better preparing people through training and upgrading of skills for new job opportunities.
- **Encouraging Canadians to adapt to new opportunities**, by improving the capacity of individuals and businesses to adjust quickly and confidently to new economic conditions and opportunities.
- **Getting government right**, by refocusing government so as to ensure that its actions are appropriate to the nation's strategic needs and are carried out with maximum cost effectiveness.
- **Providing leadership in the economy**, by taking the initiative in those areas where federal government action is both necessary and effective in support of private sector activity.
- **Creating a healthy fiscal and monetary climate**, by establishing and meeting prudent fiscal and monetary policy targets, these being prerequisites for the success of all of the government's other growth and job creation objectives.

These broad policy objectives, all inter-related, are set out in the companion document: *A New Framework for Economic Policy*. As that paper makes clear:

"Increasing productivity and sustained job growth are the results of investment, of entrepreneurial vigour, and of consumer confidence. All are being undermined by a growing public debt that has led to higher taxes, higher real interest rates and a diminished capacity of the Government of Canada to address the other vital issues of an economic strategy for the future.

"This is all the more regrettable because many other components of Canada's economic performance are extraordinarily upbeat.

"The government is therefore committed to reverse Canada's fiscal decline, first by achieving the announced target of reducing the deficit to no more than 3 per cent of GDP (Gross Domestic Product) by fiscal year 1996-97. This is an interim step. But it is a significant step. The annual federal deficit has not been held to 3 per cent of GDP since 1974-75. The ultimate objective is to achieve a balanced budget and to significantly reduce federal debt as a percentage of the GDP".

Principles to Guide Choices

Toward these objectives, the government has launched a broad consultation process that invites Canadians to contribute their views to the making of the 1995 budget.

As this national dialogue begins, the government believes it is important to put before Canadians the principles and values it will apply to the difficult choices that lie ahead.

- Deficit reduction and debt control are essential parts of a strategy to create jobs through economic growth. Failure to reduce the deficit and control the debt will prejudice growth and job creation in both the short and long term. Success will strengthen the prospects for jobs through growth.
- Fairness is paramount. The government will ensure that the most vulnerable in society are not left behind. Expenditure reduction must not be an excuse to abandon those Canadians in greatest need.

- Deficit reduction should never be a blind accounting exercise that ignores the impact on broader economic and social goals. Deficit reduction is fundamentally an exercise in setting priorities and making reasoned choices.
- Budgetary actions should weigh toward reductions in expenditures. The government must do better with less.
- It is essential that government make *prudent* assumptions to guide its economic and fiscal projections. Past experience has proven that missing fiscal targets destroys credibility and merely postpones the need for tougher measures into the future. Meeting targets, on the other hand, not only constitutes visible progress, but also establishes and strengthens credibility for the future.

The best time to correct fiscal imbalances is when the economy is firmly on an expanding trend as it now is. The renewed confidence being shown in the Canadian economy reflects a belief that the government will keep its word to restore federal finances to health. The government's commitment to deficit reduction is unshakeable. The opportunity afforded by the recovery will not be wasted.

Outline of the Paper

Following this introduction, Section 1 addresses the importance of creating a healthy fiscal climate as a precondition for durable growth and job creation.

The requirement for prudence in the planning assumptions used to derive the deficit forecast is discussed in Section 2. Assumptions must reflect the substantial uncertainties regarding the economic outlook, the economic-fiscal relationships, and unpredictable 'shocks' that could significantly affect the deficit.

Section 3 presents updated economic assumptions for the period 1994 to 1996. The average of the current private sector forecasts is the benchmark against which more prudent alternatives are developed. The government is committed to use prudent assumptions to minimize the risk that unforeseen developments would force the deficit off track.

Section 4 presents the fiscal outlook under updated economic scenarios. Notwithstanding the higher-than-expected interest rates, the deficit for 1994-95 is still expected to be no more than \$39.7 billion, the target set out in the 1994 budget. However, in the absence of further fiscal actions, the economic scenarios which are advanced in this paper for planning purposes, imply that future deficits would exceed the targets established in the 1994 budget.

The sensitivity of deficit forecasts to key economic variables underscores the dilemma confronting all budget planners – i.e. what economic assumptions, with due allowance for prudence, should be used for budget planning purposes? Section 4 concludes by addressing this dilemma and identifying a range within which the projected deficits in 1995-96 and 1996-97 are likely to fall. This range determines the likely magnitude of divergence from the established budget targets and thus the magnitude of new fiscal actions needed to get back on track. The economic assumptions will be revisited prior to setting the 1995 budget to reflect economic developments in the meantime, as well as advice from the pre-budget consultations.

The average of private sector economic forecasts would imply that the 1994 budget deficit targets would be exceeded by a) \$2.3 billion in 1995-96 and b) \$5 billion in 1996-97. The document argues that for fiscal planning purposes more prudent economic assumptions should be considered. If interest rates were 50 basis points above the private sector average forecast, then the gap to the budget targets would be a) \$3.1 billion in 1995-96 and b) \$6.3 billion in 1996-97. To further illustrate the fiscal sensitivity to the economic assumptions, if interest rates were a full 100 basis points above the private sector average, and as well nominal GDP growth were half a percentage point weaker each year, then the gap would be a) \$4.7 billion in 1995-96 and b) \$9.0 billion in 1996-97.

Section 5 addresses the question of *how* to get back on track. To what extent should program spending reductions be relied on? Is there scope for new revenue-raising measures?

Section 6 sets out certain questions that are submitted to the Standing Committee on Finance of the House of Commons as part of the budget consultation process.

To provide the basic background information needed to address these questions, and to assess the tough trade-offs, detailed descriptions of government spending and revenues are provided in the Annexes.

Next Steps

This paper is being released to facilitate a dialogue among Canadians on how best to restore the nation's finances to health. Deficit reduction and debt control are not ends in themselves. Rather they are a means to the creation of durable growth and meaningful jobs.

The public consultation that will precede the 1995 budget is anchored to the basic fiscal commitment of the government to reduce the deficit to not more than 3 per cent of gross domestic product in 1996-97.

As part of the consultation process, the government is asking the Standing Committee on Finance of the House of Commons to:

- Review the economic assumptions used to derive the status quo fiscal outlooks;
- Advise on:
 - a) the magnitude of the actions required to achieve the 3 per cent target;
 - b) the appropriate balance between expenditure reductions and revenue increases that should be pursued; and
 - c) which expenditure and revenue options are most appropriate.

The Committee is to report to the government on its findings and recommendations by year-end.

Box 1: Some of the reviews announced in the February 1994 budget

Program Review which aims to provide the best and most efficient services that can be afforded. This will be accomplished by eliminating or reducing lower priority activities and targeting scarce resources on programs of the highest priority and in areas where the Government of Canada is in the best position to provide the service.

Social Security Reform which in co-operation with the provinces, aims to create an affordable system that enhances jobs skills and fosters independence by offering incentives to work while protecting the most vulnerable.

The Science and Technology Review which is examining ways to maximize the benefits to the economy of the federal in-house research capability and its programs to encourage S&T activities in universities and businesses.

Reviews of Defence and Foreign Policy that will ensure that Canada's objectives going forward are more clearly defined and accomplished in a cost-effective manner.

The Small Business Review which will determine how the federal government can best foster the growth of small and medium-sized enterprises.

In addition to the public consultations leading to the 1995 budget, the government will benefit from the results of the comprehensive 'Program Review' now underway as well as from a number of more specific reviews which were announced in the February 1994 budget (Box 1).

The Minister of Finance will also be meeting both with his provincial counterparts and with the public to hear their views.

This statement and its companion documents are intended to provide Canadians with information they need to involve themselves more fully and effectively in the process of budget-building.

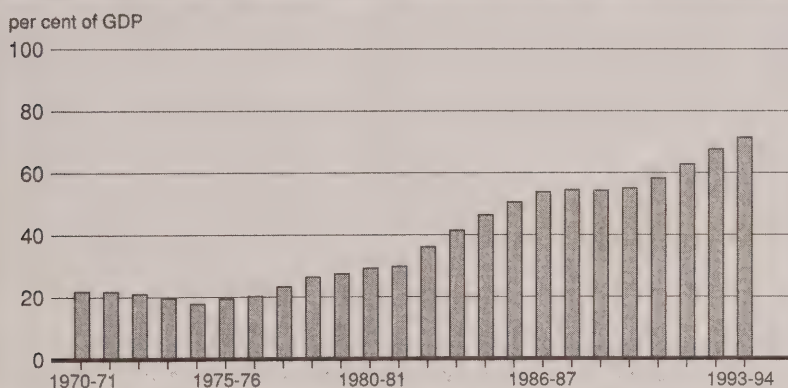
1

The Importance of a Healthy Fiscal Climate

The fiscal situation poses an immediate challenge for all Canadians.

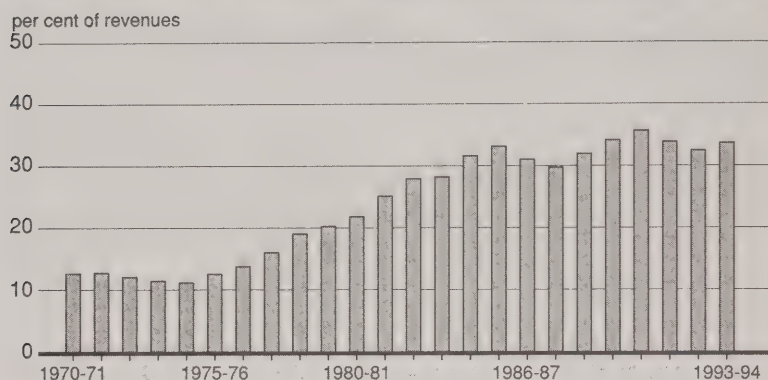
- The federal debt – the accumulation of all budget deficits and surpluses since Confederation – was \$508.2 billion as of March 31, 1994. This amounts to almost \$17,500 for every Canadian. (The total debt of the provincial governments was \$186.5 billion or \$6,500 per capita.)
- As a percentage of GDP, the federal debt was 71.4 per cent at last fiscal year-end. Prior to the 1990-1991 recession, it was 55 per cent. Prior to the 1981-1982 recession, it was 29 per cent (Chart 1). In dollar terms, federal debt increased almost sixfold between March 31, 1981 and March 31, 1994.

Chart 1 Federal government debt



- Interest on the federal debt was \$38 billion in 1993-94, or one-third of each revenue dollar the government collects. Twenty years ago, interest charges were one-ninth of each revenue dollar (Chart 2).

Chart 2 Federal government interest payments

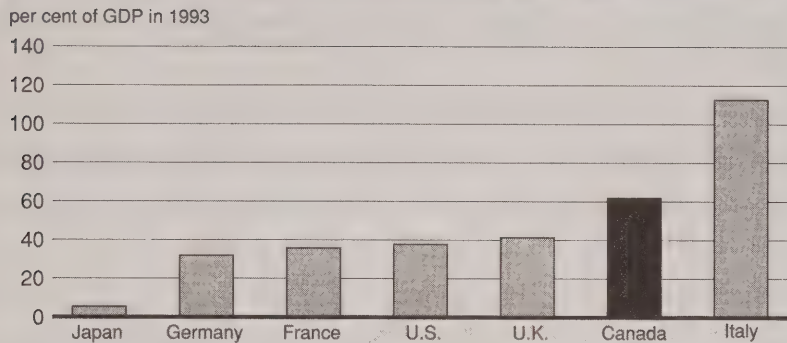


- Canada's total government deficit, government debt and overall foreign indebtedness are larger, relative to the size of the economy, than those of almost all other G-7 countries (see Box 2).

Box 2: Canada's fiscal situation in an international context

Comparison of Canada's fiscal situation to other countries illustrates growing vulnerability.

- Canada now has the second largest deficit relative to GDP after Italy among the G-7 countries and significantly larger than the U.S., Germany and France. Japan has a budget surplus.
- Canada's public debt-to-GDP ratio is also the second highest in the G-7 after Italy (Chart 3).
- Canada has, by a large margin, the highest level of foreign debt – both private and public combined – relative to GDP among the G-7 nations.
- Canada's foreign indebtedness – \$313 billion, at December 31, 1993 – was about 44 per cent of GDP while Italy is second among the G-7 at only 12 per cent.
- Canada's high and rising international indebtedness means that more and more of Canadian income must go to foreigners to service external debt, resulting in a lower standard of living.

Chart 3 Net fiscal debt in G-7 countries

Note: To be comparable on an international basis, the debt figures in the chart are measured on a national accounts basis. The national accounts measure of debt is lower for Canada than the public accounts figures referred to in the text. The primary difference between the two accounting systems is the treatment of public sector superannuation accounts.

Source: OECD.

The Consequences of Rising Debt

With the current high stock of debt and high interest rates, about one-third of each federal government revenue dollar collected must go to servicing the debt. This is money that cannot be used to protect or enhance programs that Canadians value or to bring down the tax burden, or to help the Canadian economy adjust to developments in the global economy.

This is the price that Canadians are paying today. Unless the debt problem is brought under control, our children and their children will pay an even higher price.

Reducing deficits and controlling the national debt are not ends in themselves. They are the keys to enhancing consumer and investor confidence, to ensuring durably low real interest rates and to promoting strong, sustained economic growth that translates into jobs of increasing number and quality.

The dynamics of debt

For some time there has been a strong debt dynamic firmly in place in Canada that has proven difficult to overcome. As deficits have accumulated, interest charges on a growing debt have soared.

So the vicious circle continues to turn. The deficits resulting from interest charges on existing government debt lead to growing debt, which in turn leads to higher interest rates. Unless sufficient policy actions are taken, the debt burden will continue to explode.

Aside from fiscal actions, the key determinant of this vicious circle of debt is the relationship between interest rates – which dictate the cost of financing the debt – and the growth in the economy – which drives revenue growth.

For many years the growth in the Canadian economy has not been strong enough to increase revenues at a fast enough rate to offset the rapid growth of interest costs. This is not expected to turn around in the foreseeable future.

The potential impact of growing interest costs can be illustrated as follows.

By the end of the current fiscal year – March 31, 1995 – the federal debt will be approximately \$548 billion. Assuming that government revenues were sufficient to cover what the government spends on its programs (i.e. total spending less interest charges) and that the government paid an interest rate on its debt of 8.0 per cent, that stock of debt would increase by nearly 50 per cent in five years to \$800 billion. Interest costs on the debt would be approximately \$64 billion at the end of that period, compared to \$44 billion currently. To offset this *increase* in annual interest of about \$20 billion (i.e. to keep the deficit from getting bigger) would require fiscal actions equivalent to eliminating what the government spends today on elderly benefits or the entire operating costs of the government. It would be equivalent to more than all of the revenues raised by the Goods and Services Tax rate.

This compounding debt dynamic is not just a problem for the future. It can frustrate progress toward fiscal control each and every year if insufficient policy action is taken. The \$42 billion deficit of 1993–94 will alone add approximately \$3 billion to interest charges in 1994–95. If the deficit is not to increase, these higher costs must be paid for through some combination of revenues generated by economic growth, cuts in government programs or new tax measures. The dilemma of compound interest is that each year the amount that must somehow be covered grows larger.

Should interest rates increase one percentage point, the undertow of debt becomes much worse. In the first year, a one percentage point increase would cause interest charges to increase by \$1.7 billion. By the fourth year, the effect would be to increase interest charges by \$3.5 billion a year. A reduction of interest rates by one percentage point would have an effect of similar magnitude but in a *favourable* direction.

The increase in interest rates this year relative to 1993-94 has added \$3.3 billion to interest payments. So the interest rate effect, plus the \$3.0 billion associated with the 1993-94 deficit will raise interest payments this year \$6.3 billion above that of last year.

Canada's low inflation offers the prospect of lower interest rates. Yet, there are important pressures from both international and domestic sources that are tending to push rates higher. Demand for capital throughout the world has been increasing. The resulting upward world-wide pressure on interest rates is compounded in Canada because of financial market concerns about our high debt level and political uncertainty. To place their money here, lenders demand a 'risk premium', which the federal government and all other sectors of the Canadian economy must pay through higher interest rates than prevail, for example, in the United States, Germany or Japan.

Impact on economic growth

A rising ratio of debt-to-GDP threatens economic growth for the following reasons:

- Based on analogous experience in other countries, investors fear the government will attempt to 'print money' to finance its deficit leading to higher inflation and thus to repayment of debt and interest in inflated, (and thus less valuable) dollars.
- The fear of higher inflation leads to higher interest rates as potential lenders demand more protection against inflation and the risk of currency depreciation.
- Higher interest rates, in turn, dampen investment, economic growth and employment. This causes government spending to increase (e.g. through higher UI payouts) and depresses revenue, all of which increases deficits and debt.
- Higher interest rates also add directly to higher public debt charges and thus to more rapidly compounding debt and deficits. This heightens the fears of investors and lenders about the safety of their capital, leading to still higher risk premiums and interest rates.
- High deficits and debt also point to higher future taxes, further dampening investment, economic growth and employment.

Because concern about future inflation plays such a key role in the determination of interest rates, the inflation-control targets set jointly by the Bank of Canada and the government are critical to achieving lower real interest rates. By committing to price stability over time and to keeping underlying consumer price inflation within a 1 to 3 per cent band through 1998, Canadians can be confident that the money they hold will retain its value.

Canada used to be known as a relatively high inflation country. We now have one of the lowest rates of inflation in the industrialized world. The transitional costs to that low inflation have been paid. The gains will not be squandered by letting inflation pressures re-emerge – Canada will stay a low-inflation country.

To finally break the cycle of compounding debt, the monetary commitment must be complemented by an equally firm commitment to fiscal action.

The need to take decisive fiscal action is demonstrated by the fact that the debt-to-GDP ratio has accelerated with each recession since 1974. This indicates that factors other than the normal effect of recession on spending and revenues have been responsible.

The key factor is a 'structural' imbalance between revenues and expenditures (including interest payments) – i.e. the deficit is not eliminated even when the economy reaches the peak of the business cycle. Once this condition is present, equilibrium can only be restored through deliberate fiscal actions. Higher economic growth and lower interest rates are necessary but, given current expectations, will not by themselves be sufficient to fix the problem. This is particularly the case since our growing debt ratio tends to push interest rates higher and economic growth lower than would otherwise be the case. In short, Canada is forced to swim against the tide.

Other consequences of rising debt

Canada's extraordinarily high level of public sector debt is of concern for several further reasons.

■ First, chronic deficits and growing debt mean that the Canadian economy is becoming more and more dependent on foreign borrowing. Domestic savings could completely satisfy our private investment needs if there were no government deficit to be financed out of those savings. When government borrowing requirements are added, there is a need to draw

on foreign savings as well. And this is mirrored in our current account deficit with the rest of the world. In 1993, this deficit stood at \$30.7 billion or more than 4 per cent of GDP, by far the highest ratio among G-7 countries.

■ Second, high indebtedness leads to a loss of economic and fiscal sovereignty. Because of the need to pay a very large share of revenues for debt servicing costs, governments are unable to respond with appropriate fiscal measures in the event of downturns in the economy or natural disasters.

■ Finally, today's public deficits, because they are primarily paying the borrowing costs of past *consumption*, and not *investment*, are contributing little to boost the future growth potential of the economy. The deficits therefore represent a burden on future Canadians, who will have higher taxes and lower disposable incomes as a result. The situation may be likened to bequeathing a mortgage to our children but without the house to go with it. This bitter legacy will be compounded by demographic changes, – i.e. a much smaller proportion of Canadians of working age will, in future, have to support a growing proportion of retirees.

The deficit must therefore be reduced and the debt must be brought under control. There is no acceptable alternative.

Reducing the deficit and reversing the upward trend in the debt-to-GDP ratio, on the other hand, can markedly improve the prospects for sustained economic growth and job creation.

The only question is how these goals are to be achieved.

Deficit Targets

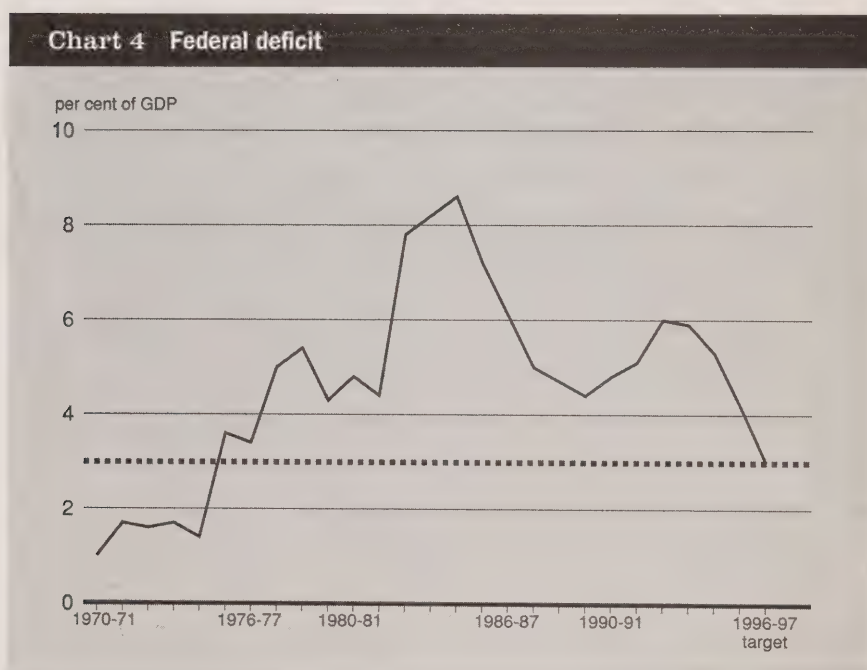
In the February 1994 budget, the government committed to achieve:

- A deficit not to exceed \$39.7 billion in this fiscal year, 1994-95;
- A deficit not to exceed \$32.7 billion in fiscal year 1995-96; and
- A deficit of no more than three per cent of gross domestic product in 1996-97. This is an interim target toward the ultimate objective of a balanced budget.

In the past, fiscal targets were cast well into the future. Interim mileposts were downplayed and were missed by progressively larger amounts.

The government, in response to the last set of pre-budget consultations, has committed to yearly deficit targets and a shorter time horizon for explicit forecasts. Consequently, progress can be measured and the government can be held accountable to its commitments.

The 3 per cent deficit-to-GDP target will be the lowest deficit-to-GDP ratio since 1974-75 (see Chart 4). Reducing the deficit to this level will also cause the debt-to-GDP ratio to decline, something that has happened only once in the past 20 years. (That was in 1988-89, at the peak of the economic cycle.)



2

Prudent Budget Planning

The government will meet the deficit targets established for 1995-96 and 1996-97. This is not at issue. The issue is how much fiscal action is needed to achieve the targets.

The magnitude of the required actions is subject to significant uncertainties that arise principally from three sources:

- Uncertainties regarding the economic assumptions covering the target period, particularly the forecast of interest rates and of the current-dollar value of GDP (which approximates the revenue base);
- Uncertainties inherent in the forecasting methods used to translate the main economic variables (e.g. growth of real GDP, inflation, unemployment, interest rates) into estimates of fiscal revenues and expenditures; and
- Unpredictable events or 'shocks' that can significantly affect government expenditure and revenue (e.g. a natural disaster).

In view of these substantial uncertainties, budget plans require prudent assumptions. Most discretionary measures that significantly affect revenue and spending require substantial lead times both to take effect and to allow taxpayers and those reliant on government programs to plan their affairs. If it is discovered close to the target deadline that the deficit is well above the objective, there may be insufficient time for corrective measures to take effect, or, at the very least, the emergency actions required to achieve the target could be disruptive to individuals and damaging to other policy objectives.

The difficult issue is to decide the most appropriate degree of prudence in budget planning. If assumptions are too rosy there is a high risk that the targets will either be missed – as too often happened in the past – or that sudden, and therefore disruptive, corrective measures will be needed. (Since the government is unalterably committed to its deficit targets, it is the risk of requiring wrenching measures that is relevant.)

The question – how prudent is prudent enough? – is ultimately a judgment call. One must be confident that the fiscal actions based on the planning assumptions will enable the targets to be met with high probability. And, if not, they must at least bring the deficit close enough to the target that any final corrections will not be too disruptive.

The degree of prudence in a budget plan is determined primarily by:

- the choice of the economic assumptions that ultimately drive forecasts of the key fiscal variables; and
- the size of the ‘contingency reserve’ established in the fiscal framework.

The choice of prudent economic assumptions addresses one of the three principal sources of risk in budget planning. The contingency reserve is designed primarily to cover the other two – that is, risks arising from unavoidable inaccuracies in the models used to translate economic assumptions into detailed budget forecasts, and risks arising from completely unpredictable events. The contingency reserve also provides an extra measure of back-up against adverse errors in the economic forecast. **The contingency reserve is not a source of funding for potential new initiatives.**

This contrasts with the use of reserves established in the past.

The foregoing elements were illustrated in the February 1994 budget, which employed a more prudent set of planning assumptions than had been the case in the past. The government used less optimistic assumptions for the key economic variables than the average of private sector forecasters. And a much larger contingency reserve was set aside than had been the case in recent years. These prudent measures will allow the government to meet its deficit target for 1994–95, despite higher interest rates. This experience should be borne in mind when setting the planning assumptions for the 1995 budget.

A key objective of this paper is to apply the principles of prudent budget planning to establish the likely actions needed to meet the government's targets for 1995-96 and 1996-97. (This will be complemented by an update on progress towards the current fiscal year's target of \$39.7 billion.)

To set the stage requires first:

- A review of relevant economic developments in Canada and the world economies;
- A discussion of the latest set of private-sector forecasts for 1994 through 1996; and
- An analysis of the principal risks associated with the 'average' private-sector forecast.

On the basis of this information and analysis, alternative fiscal scenarios are developed reflecting the sensitivity of the fiscal outlook to changes in interest rates and income growth. In that regard, a key question for the Parliamentary Committee to consider is the choice of the most appropriate assumptions to use for fiscal planning.

The final step, which is addressed in Section 5, is to consider what fiscal measures might be taken in the next budget to ensure the deficit targets will be met in a planned and orderly way.

3

Developing the Economic Assumptions

Recent Economic Developments in Canada

Canada's economic upswing gained momentum in the first half of the year. Real output rose a strong 6.4 per cent at an annual rate in the second quarter following an increase of 4.4 per cent in the first.

In part, the stronger trend has been due to brisk demand growth over the past year in the United States and some firming of growth in other countries. But there have been strong domestic factors at play as well, in particular the improved cost competitiveness of Canadian firms.

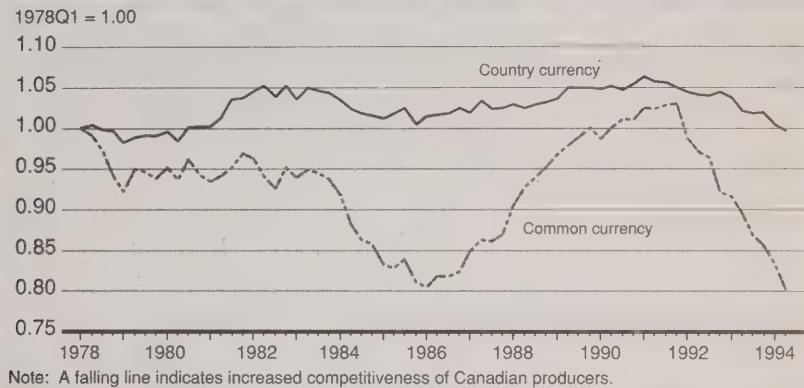
Unit labour costs have fallen in four of the last five quarters, the best performance in more than 40 years. The cumulative decline of unit labour costs over the five quarters has been 1.6 per cent, compared to a rise of 2.5 per cent in the United States. The excellent Canadian performance reflects productivity growth, as well as low wage increases (Chart 5). Combined with a lower dollar, this has resulted in a tremendous improvement in Canada's cost competitiveness.

Sales growth has been sufficiently strong in recent quarters to raise corporate profits and business confidence, encouraging firms to increase investment and hire new workers. Employment has risen steadily since January 1994, with 327,000 new jobs having been created through September, virtually all in full-time employment.

With the expansion in employment, the recovery has broadened to the consumer sector. Real consumption rose at an annual rate of 3.7 per cent in the first half of 1994. The housing sector, however, has remained weak.

Inflation as measured by the consumer price index (CPI) has remained very low, despite the significant decline in the exchange rate (which increases the cost of imports) during the past year. The 12-month rate of inflation has remained near zero since February. Even excluding the impact of the tobacco tax cuts, the 12-month rate is only about 1.5 per cent.

Chart 5 Canada-U.S. relative unit labour costs



Interest rates in Canada and in other G-7 countries have risen sharply since February, initially triggered by developments in the United States.

But the increase in Canadian long-term interest rates has been much more pronounced than the general global trend, reflecting continuing concerns over large government and external deficits as well as political uncertainty focused on the status of Quebec (Charts 6 and 7).

Chart 6 90-day commercial paper rate

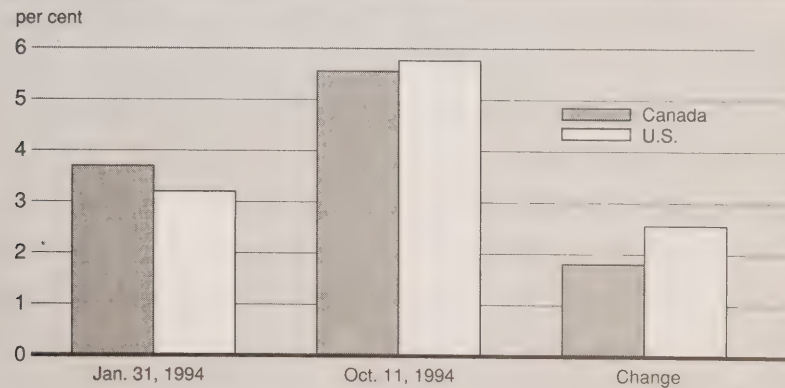
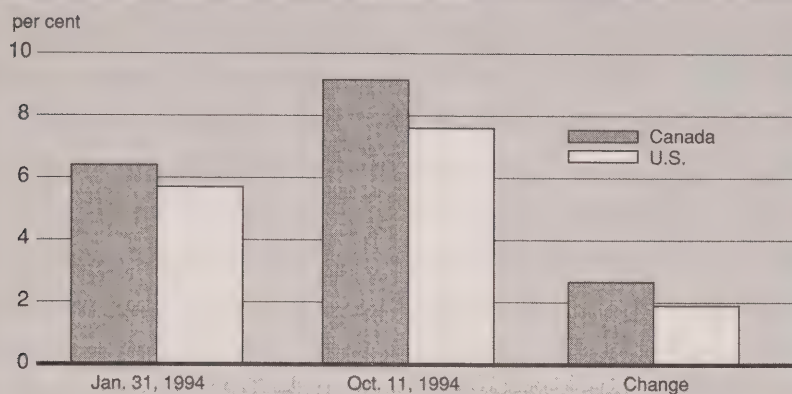


Chart 7 10-year government bond rate

Private Sector Economic Forecasts

The results from a September survey of private sector forecasters are summarized in Table 1. Most forecasters expect that the cyclical upswing will continue, but at a more moderate pace than in both the most recent quarters and comparable phases of previous cycles. Key factors dampening the outlook are a slowdown in U.S. growth and interest rates that remain high relative to inflation.

Most private sector forecasters expect growth in overseas economies to pick up over the next two years. This will support growth of Canada's exports despite a widely-expected slowdown in the U.S. expansion. Canada's improved cost position should also enable Canadian exporters to capture a larger share of world markets while domestic production should displace some imports.

Table 1

Average of private sector forecasts

	1994	1995	1996
	(per cent change unless noted)		
Real GDP growth	4.0	3.8	3.8
GDP deflator increase	0.5	1.5	1.9
Nominal GDP			
\$ billion	744	783	826
Per cent change	4.5	5.2	5.5
CPI inflation	0.3	1.7	1.9
Employment growth	1.9	2.3	2.3
Unemployment rate	10.5	9.8	9.3
90-day commercial paper rate	5.6	6.2	5.6
10-year government bond rate	8.3	8.2	7.5

Note: There are 18 participants in the survey for 1994 and 1995 and eight for 1996.

In response to concerns about inflation pressures in the United States, the Federal Reserve Board increased short-term interest rates from 3.0 per cent in February 1994 to 4.75 per cent in September. With the U.S. economy operating at high capacity, most private sector forecasters expect short-term interest rates to rise a further one percentage point (100 basis points) over the next year or so in order to contain inflation pressure. The estimates range from an increase of 50 to 175 basis points. Some of the interest rate increase in the United States will be reflected in higher rates for other countries. As well, with central banks more determined to keep inflation low, the focus of monetary policy in many countries has, or soon will, move toward monetary tightening as the global economic expansion broadens and strengthens.

The average of private sector forecasts for Canadian interest rates shows an increase of about one percentage point (100 basis points) in 1995 for short-term rates from recent levels, with some moderation in 1996. On average, long-term rates are expected to decline about 70 basis points in 1995 from recent levels and fall further in 1996. As would be expected, given the volatility of interest rates and future uncertainties, the averages mask a fairly wide range of views. Domestic factors such as concerns about government and external debt as well as political uncertainty are expected to mitigate the progress toward much lower rates that lower inflation might have yielded.

In this context, forecasters on average expect real growth of 4.0 per cent this year and 3.8 per cent in both 1995 and 1996. Given the moderate pace of the upswing, most analysts believe that industrial capacity will be more than sufficient to meet demand through 1996. As a result, inflation, measured either by the CPI or the broadest measure of prices in the economy (GDP deflator) remains below 2 per cent on average. The range of forecasts for inflation, as measured by the GDP deflator, is large. While some forecasters predict significant increases in inflation, others believe persistent excess capacity will result in further underlying disinflation.

As previously discouraged and inactive job searchers return to the labour market, the unemployment rate remains high, despite solid employment growth. From the 1993 level as a base, more than 800,000 jobs are expected to be created by 1996 according to the average private sector view.

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the International Monetary Fund (IMF) also prepare economic forecasts of the Canadian economy.

In June, the OECD forecast real growth of 3.7 per cent this year and 4.3 per cent in 1995. This is more optimistic for 1995 than the average of the Canadian private sector forecasters. This largely reflects the OECD's lower assumptions about interest rates. At that time, the OECD assumed that Canadian short-term interest rates would be 5.7 per cent and long-term rates 7.6 per cent in 1995.

Among G-7 countries, the OECD's forecast placed Canada as the second fastest growing country in 1994 behind the United States and the fastest growing country in 1995. Canada is expected to have the third fastest growing economy of all 24 OECD countries in 1995.

In a forecast released at the end of September, the IMF projected real growth of 4.1 per cent in 1994 and 3.8 per cent in 1995. Their positioning of Canada's prospects in the international context is even better than the OECD's. Canada is expected to have the fastest growing economy in 1994 and 1995 among the G-7 and the lowest inflation rate behind Japan. The IMF does not publish an interest rate projection for Canada.

Risks in the Average Private Sector Forecast

Given the very high level of federal government debt, the deficit is extremely sensitive to changes in interest rates. Interest rates have been volatile in recent years, rising and falling by several percentage points as financial market concerns about debt and political uncertainty ebb and flow.

The sensitivity of the federal deficit to interest rate changes is illustrated in Box 3. The first line in the table shows that an increase of one percentage point in all Canadian interest rates would increase the deficit by \$1.7 billion in the first year. This would rise over time as the government's debt is rolled over at the higher interest rates.

The second line in the table shows the impact on the deficit in the opposite case where rates were one percentage point lower. The results are precisely the reverse of the impact of higher interest rates.

Regarding risks in the private sector forecast of interest rates, although some upward pressure on interest rates arising from higher U.S. rates has already been factored in, the pressure from international and domestic factors could turn out to be greater than most expect.

Box 3 Fiscal sensitivity analysis – changes in interest rates and in nominal income

Estimated changes to fiscal position				
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
(billions of dollars)				
Increase in deficit				
If interest rates are				
100-basis points higher	1.7	2.5	3.0	3.5
Decrease in deficit				
interest rates are				
100-basis points lower	-1.7	-2.5	-3.0	-3.5
Increase in deficit				
If growth rate in nominal				
income is 0.5 percentage				
point lower	0.7	1.5	2.3	3.1
Decrease in deficit				
If growth rate in nominal				
income is 0.5 percentage				
point higher	-0.7	-1.5	-2.3	-3.1

The uncertainties in forecasts of interest rates, and the sensitivity of the deficit to changes in those rates, imply that prudent budget planning should not be based simply on the **average** of the private sector forecast. That would create a 50:50 chance that things would turn out worse, perhaps significantly so.

In addition to interest rates, changes in nominal income (which approximate the tax base for federal government revenues) can have a significant impact on the deficit outcome. Although real GDP is a key indicator of the performance of the economy, it is an incomplete measure of how the economy influences fiscal deficits. Real GDP captures only the physical volume of production and misses influences such as changes in prices, wages and other forms of income that have an important bearing on government revenues.

Almost all private sector forecasters have tended to overestimate inflation and hence the growth in nominal income in recent years. For example, the average of private sector forecasts prepared in early 1992 overestimated the level of nominal GDP for 1994 by \$52.4 billion (a 7 per cent error) relative to the average of current private sector forecasts. Almost sixty per cent of this difference stemmed from an overestimate of inflation rather than

from errors in predicting real GDP. With an effective federal tax rate applicable to total nominal income of just below 20 per cent, this nominal GDP forecast, prepared two years ago, could account for a \$10 billion overstatement of revenue prospects for this fiscal year. The potential for large errors of this kind must therefore be borne in mind when planning for budgets one and two years out.

Box 3 also shows the sensitivity of the federal government's deficit to changes in the growth of nominal income. The third line shows the impact on the federal government's deficit if the growth rate in nominal GDP is 0.5 percentage point lower each year. This would lower the level of nominal GDP each year by incremental amounts of 0.5 per cent so that by the fourth year it would be about 2 per cent below the base case value. The fourth line shows the effect on the deficit if the growth rate in nominal income is 0.5 percentage point higher each year. The results are symmetrical.

Consequently, three economic scenarios based on different interest rate and nominal income growth assumptions are developed. These are:

- 1) a scenario based on the average of the private sector forecasts (Scenario 1);
- 2) a 'prudent economic scenario' based on the average of the private sector forecasts but with interest rates 50 basis points higher in both 1995 and 1996 (Scenario 2); and
- 3) a scenario based on the average of private sector forecasts but with interest rates 100 basis points higher in both 1995 and 1996 and nominal income growth half a percentage point lower in both 1995 and 1996 (Scenario 3). This scenario is set out to demonstrate the sensitivity of the deficit to economic variables.

These economic scenarios are presented in Table 2. The economic and fiscal outlooks will of course be re-examined during the pre-budget consultations and revised if necessary prior to the final budget determination.

Comparison with the Budget Economic Assumptions

Table 2 also compares key economic variables from the new economic scenario with the economic assumptions in the February 1994 budget. Real output growth is now expected to be much stronger for 1994.

Table 2

Economic scenarios for fiscal planning

	1994	1995	1996
	(per cent change unless noted)		
Real GDP growth			
1994 budget	3.0	3.8	*
Scenarios 1, 2	4.0	3.8	3.8
GDP deflator			
1994 budget	0.8	1.3	*
Scenarios 1, 2	0.5	1.5	1.9
Nominal GDP (billions of dollars)			
1994 budget	739	777	*
Scenarios 1, 2	744	783	826
Scenario 3	744	779	818
Nominal GDP growth			
1994 budget	3.9	5.1	*
Scenarios 1, 2	4.5	5.2	5.5
Scenario 3 ¹	4.5	4.7	5.0
90-day commercial paper rate			
1994 budget	4.5	5.0	*
Scenario 1	5.6	6.2	5.6
Scenario 2	5.7	6.7	6.1
Scenario 3	5.7	7.2	6.6
10-year government bond rate			
1994 budget	6.4	6.1	*
Scenario 1	8.3	8.2	7.5
Scenario 2	8.4	8.7	8.0
Scenario 3	8.4	9.2	8.5

* The 1994 budget did not include forecasts of 1996 economic variables.

¹ Lower nominal growth reflects a mix of lower real growth and less inflation.

With lower inflation in 1994, the difference in nominal income – and hence the tax base – is less than would be suggested by the real output revisions alone.

Interest rates, in the ‘prudent’ economic scenario, are sharply higher than in the February budget planning assumptions both this year and next. (The 1994 budget did not make forecasts for 1996.) In 1994, short-term interest rates in the prudent economic scenario are forecast to be 120 basis points above the February budget estimates, while long-term rates are 200 basis points higher. For 1995, short-term interest rates in the prudent scenario are forecast to be 170 basis points over the February budget estimates, while long-term interest rates are 260 basis points higher.

4

The Fiscal Implications of the New Economic Assumptions

This section develops the implications of the economic update just described for the fiscal outlook (without any new actions) and the slippage from the budget deficit targets that results.

Deficit for 1994-95 Remains On Track

In the February 1994 budget, the deficit for 1994-95 was forecast to fall to \$39.7 billion. This was based on an improved economic outlook, a moderate rise in interest rates from the early 1994 lows, and the impact of the restraint measures introduced in the budget.

However, with interest rates much higher than assumed at the time of the February 1994 budget, public debt charges are now expected to be \$3.3 billion higher than estimated in the budget. Nevertheless, the 1994-95 deficit is expected to be no higher than the \$39.7 billion forecast in the 1994 budget. There are several reasons:

- Some of the factors contributing to the better deficit outcome for 1993-94 (see Box 4) have continued in 1994-95; for example, stronger-than-expected employment growth and fewer unemployment insurance beneficiaries have resulted in lower unemployment insurance benefit payouts;

Box 4 Deficit for 1993-94 lower than budget estimate

Final results for 1993-94, published on September 14, 1994 in the *Annual Financial Report*, put the deficit at \$42 billion, \$2 billion below the lower end of the \$44 to \$46 billion range first set out last November and included in the February 1994 budget.

The main factors accounting for the lower deficit outcome were:

- The strong increase in corporate profits in 1993 resulted in much higher corporate income tax collections in the final quarter of 1993-94.
- Sales and excise tax revenues were also up, reflecting increases in consumer demand.
- In contrast, personal income tax revenues were lower due to the faster processing of income tax refunds and payments to the Provincial Tax Collection Account at year end for underpayments during the course of taxation year 1993.
- Unemployment insurance benefit payments were lower, reflecting continued improvement in the labour market.
- Public debt charges were somewhat lower, reflecting a change in the accounting for premiums and discounts.
- Not all of the contingencies set aside for unanticipated end-of-year adjustments were required.
- Following discussions with the Auditor General, it was decided the \$500 million provision for court-related corporate income tax refunds should be recorded in 1992-93 when the court decision became effective.

– *Annual Financial Report*
September 1994

- Restraint measures introduced in the 1994 budget will continue to control program spending through the balance of the fiscal year; and
- Substantial contingency reserves were built into the February 1994 budget fiscal forecast for unforeseen developments. Of the \$2.4 billion reserve in the budget, to date \$1.6 billion has been reallocated to offset the impact of the higher interest rates on public debt charges.

With the lower-than-expected outcome for 1993-94, the deficit falls by only \$2.3 billion between 1993-94 and 1994-95. The lack of more significant improvement is attributable to the higher public debt charges, which are expected to increase by \$6.3 billion between the two years.

About \$3 billion of this increase reflects the interest costs associated directly with financing the 1993-94 deficit of \$42.0 billion. In addition, the effective interest rate on the debt will be significantly higher this fiscal year than the average in 1993-94, thus raising the overall costs of servicing the debt by about \$3.3 billion.

Table 3

Changes to the February 1994 budget deficit track

	1994-95
	(billions of dollars)
February 1994 budget deficit track	39.7
Changes:	
Personal income tax	0.9
Corporate income tax	-0.7
Revenue changes	0.2
Unemployment insurance benefits	-2.7
Transfers to provinces	0.8
Program spending changes	-1.9
Contingency reserve	-1.6
Public debt charges	3.3
Total changes	0.0
Revised deficit	39.7

Note: Negative sign indicates a reduction in the deficit.
Positive sign means an increase in the deficit.

Higher Interest Rates are Pushing Deficit Off Track Post-1994-95

To project the fiscal implications of the economic update beyond 1994-95, the economic parameters are passed through models that generate estimates of government revenues and expenditures. These economic-fiscal relationships cannot be captured precisely, which points to the importance, as previously noted, of including contingency reserves in budget planning.

The fiscal projections that follow include a contingency reserve of \$2.5 billion in 1995-96 and \$3.0 billion in 1996-97. Such a reserve would cover the deficit impact resulting from the combination of a 1 per cent error in both revenues (lower) and program spending (higher). This is a rough rule of thumb for establishing such reserves, the appropriateness of which is an important question for discussion of prudent budget planning assumptions.

The use of the prudent economic assumptions, coupled with an appropriate contingency reserve, should provide sufficient safeguards for planning

purposes. Although the *individual components* making up the eventual deficit will almost certainly differ from those currently assumed, the deficit bottom line should be in line with expectations.

Updated Fiscal Projections

The economic scenario depicted by the average private sector forecast (Scenario 1) would imply that the deficit in 1995-96 would be \$2.3 billion above the 1994 budget target of \$32.7 billion while for 1996-97 the gap to the 3 per cent deficit-to-GDP ratio would be \$5.0 billion. As argued above, a more prudent set of economic assumptions should be considered for fiscal planning.

The fiscal scenario based on the 'prudent' economic scenario in Table 2 (Scenario 2) is set out in Table 4. According to the updated scenario, average interest rates are about 210 basis points higher than the average forecast for 1995 at the time of the February 1994 budget. Nominal income, the applicable tax base for budgetary revenues, is only slightly higher than the 1994 budget assumption and as a result budgetary revenues are little changed.

Table 4

Fiscal projections based on the 'prudent' economic scenario (Scenario 2) set out in Table 2

	Actual 1993-94	Estimate 1994-95	Status Quo Update	
			1995-96	1996-97
(billions of dollars)				
Budgetary transactions				
Budgetary revenues	116.0	123.7	133.0	139.0
Program spending	120.0	118.3	119.0	118.5
Debt charges	38.0	44.3	47.3	48.8
Contingency reserve		0.8	2.5	3.0
Budgetary deficit	42.0	39.7	35.8	31.3
Shortfall to 1994 budget deficit targets		0.0	3.1	6.3
Net public debt	508.2	547.9	583.7	615.0
Gross domestic product	711	744	783	826
(percentage of GDP)				
Budgetary revenues	16.3	16.6	17.0	16.8
Program spending	16.9	15.9	15.2	14.3
Public debt charges	5.3	6.0	6.0	5.9
Deficit	5.9	5.3	4.6	3.8
Net public debt	71.4	73.6	74.5	74.5
Public debt charges as a percentage of revenues	32.7	35.8	35.6	35.1

Note: Details may not add due to rounding.

Owing to the much higher-than-assumed interest rates, the deficit in each of the next two fiscal years is now projected to be considerably worse than forecast in the February 1994 budget. For 1995-96, it is now expected to reach \$35.8 billion, \$3.1 billion higher than the February 1994 budget deficit target. For 1996-97, it would be \$31.3 billion, or 3.8 per cent of GDP. To achieve the deficit target of 3 per cent of GDP, or approximately \$25 billion, further fiscal actions of \$6.3 billion would be required.

The assumptions underlying the 'prudent scenario' could be further altered to incorporate still other risks to the deficit projections. The appropriate overall degree of prudence is an issue for discussion during the pre-budget consultations.

If, for example, nominal GDP growth were to be a 0.5 percentage point lower in both 1995 and 1996 than assumed in the private sector average forecast, the *level* of nominal GDP would be reduced by about \$4 billion in 1995 and \$8 billion in 1996. This would result in both lower revenues and higher public debt charges, as the government would be required to borrow to cover the shortfall.

If interest rates were to be another 50 basis points higher in both 1995 and 1996 than assumed in the 'prudent' planning scenario, making them a full 100 basis points above the private sector average, combined with slower growth in income (Scenario 3), the deficit would be projected to reach \$37.4 billion in 1995-96, and \$34 billion in 1996-97. This would be \$4.7 billion and \$9 billion higher than the targets set out in the February 1994 budget for 1995-96 and 1996-97, respectively.

5

Meeting the Deficit Targets

The key issue becomes 'how' to get the deficit back on the February 1994 budget track.

The fiscal actions required should come principally from reductions in program spending and the correction of inequities in the existing tax system. Tax increases in Canada in recent years have resulted in a growing sense of tax fatigue, a widespread resistance to further tax increases, and evidence of growth in the underground economy. Increases in tax rates could have very deleterious effects on the competitiveness of the economy and the prospects for sustained growth and job creation.

Because program spending is already expected to decline from the 1993-94 level, weighting fiscal actions towards spending reductions would imply that future program spending will have to be substantially below the present level. In almost all cases, spending cuts to a particular program will lower the level of spending year-over-year. This contrasts with many actions in previous budgets where spending cuts were really slowing the growth from rising reference levels.

What approach should be adopted to identify the needed reductions in program spending?

Given the size of the spending reductions required and the restraint measures which have been introduced in recent years, an across-the-board cut alone in all programs is probably not appropriate for the 1995 budget.

Some programs are of lower priority than others. Opportunities for efficiency gains vary. In order to prevent an across-the-board cut from destroying high priority, efficiently-run programs, the cut would have to be set so low as to preclude achieving the fiscal targets. Furthermore, lower priority, less efficient programs would continue to be financed, albeit at a somewhat lower level.

As was indicated earlier, a major element of the government's growth strategy framework involves a complete rethinking of the role of the federal government and a restructuring of activities to support competitiveness and growth. The Program Review will examine all programs and policies and set priorities; eliminate low-priority activities; and reduce overlap of activities with the provinces.

The policy and program reviews, which were announced in the last budget, are currently underway. These reviews will complement input from the House of Commons Finance Committee and public consultations. These reviews will identify opportunities for savings and provide ways government spending can be restructured to achieve economic and social objectives while reflecting current fiscal realities.

But, in addition to the program spending reductions, a review of expenditure options should recognize that policy objectives may also be pursued through measures contained in the tax system, such as income exclusions and deductions, tax credits and deferrals.

For example, prior to 1993, child benefit support was provided almost equally through tax credits and direct program spending. Following the reform of the child benefit system in 1993, nearly all of the benefits are now determined through the income tax system and netted against gross revenues. In many ways, measures such as this represent an alternative form of government assistance with financial implications similar to those of direct expenditures. These are generally referred to as tax expenditures and should be examined as well.

A number of principles can be utilized to determine the revenue measures which could be considered:

- improving the overall efficiency of the economy;

- increasing the fairness of the tax system; and
- broadening the tax base is preferable to raising tax rates.

Annex 1 provides detailed facts about the nature of federal government spending. It is hoped that such details will allow for better understanding and permit more informed debate about the difficult choices required to reduce program spending.

Annex 2 provides details on revenue collections by source and on major tax expenditures. As noted earlier, government policy objectives can be also be pursued through the tax system.

6

Conclusions and Main Issues

The vulnerability of the federal government's fiscal situation was clearly exposed by the rise in interest rates early in 1994. With interest rates higher than assumed in the February 1994 budget, the deficit targets set out in that budget for 1995-96 and 1996-97 will not be met without further fiscal actions.

The vicious circle of rising debt burdens must be broken. The price that Canadians are currently paying and the price that future Canadians will have to pay is just too great. That is why it is so important that the fiscal targets set out in the February 1994 budget be met. A deficit-to-GDP ratio of 3 per cent has not been achieved since 1974-75. It will also lower the debt-to-GDP ratio, which has been rising steadily, with one year's exception, since 1974-75. Meeting the 3 per cent target in 1996-97 will also be the first step to a balanced budget.

Achieving the February 1994 budget deficit targets will likely require substantial fiscal actions. The average private sector economic outlook suggests that actions of \$2.3 billion in 1995-96 and \$5 billion in 1996-97 would be required. This document argues that for fiscal planning purposes a greater degree of prudence is advisable. Under an economic scenario with interest rates 50 basis points above the private sector averages, the required fiscal actions would be \$3.1 billion and \$6.3 billion in 1995-96 and 1996-97 respectively. To further illustrate the fiscal sensitivity to the economic assumptions, if interest rates are assumed to be a full 100 basis

points above the private sector averages and as well growth in nominal GDP is somewhat weaker, then the required fiscal actions would be \$4.7 billion in 1995-96 and \$9 billion in 1996-97.

The economic and fiscal outlooks will be reassessed at the time of the 1995 budget to reflect the latest economic developments and advice from the House of Commons Finance Committee and elsewhere during the pre-budget consultations.

Difficult tradeoffs will be required. The government must choose how to bring this about. But, the input from all Canadians on these difficult decisions will be important. The deficit and debt problem is not just an abstract financial issue – it affects every Canadian and every Canadian should be part of the process of finding the solution.

In the February 1994 budget, the Government promised to open up the budget process and to more actively involve Parliamentarians and Canadians in the important decisions that must be made in order to break the vicious circle of deficits and debts.

This document honours that commitment. It provides the basis for a serious, open, national dialogue between the Government and the people.

The House of Commons Finance Committee is being asked to conduct public hearings on the appropriateness of the economic and fiscal assumptions contained in this document. It is also being asked to solicit the views of Canadians on the appropriate actions to address the deficit problem. These results and recommendations, along with the results of consultations with provincial Finance Ministers and others will be considered in constructing the next budget.

The House of Commons Finance Committee will be asked to address three core questions:

1. What is the appropriate basis to select the planning assumptions, including both the economic assumptions and the magnitude of the contingency reserve?
2. What is the appropriate balance between expenditure and revenue actions?
3. Which specific expenditure and revenue options are most appropriate to pursue?

In addressing these core questions, the Committee and all Canadians, may wish to consider as well a number of ancillary issues that must be addressed in making decisions for the 1995 budget:

1. What should be the priority areas for cuts?
2. Which specific principles should be used in deciding where to reduce spending and where not to reduce?
3. For which government services should people pay directly for a larger share of the cost?
4. Are there fiscal actions the federal government could take which would create scope for provincial governments to reduce their deficits as well?
5. What can or should be done to define the role of each level of government more clearly in order to address the issue of overlap of government services?
6. Are there government assets that should be considered candidates for privatization?
7. Is it time for community-level agencies to deliver services that are now in the hands of the federal government? And if so, how should that be funded?

Annex 1

Where the Government Spends

This section provides details on government spending. The federal government spent \$158.0 billion in 1993–94. Twenty-four per cent of that spending was for interest payments on the debt. This the government had to pay. These payments accounted for 33 cents of each revenue dollar taken in.

That left \$120.0 billion for program spending.

Annex Table 1

Structure of spending: 1993-94

	Billions of dollars	Per cent of total
Total spending	158.0	100.0
Interest on debt	38.0	24.0
Program spending	120.0	76.0

Program spending breaks down in the following way:

Annex Table 2

Program spending

	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)		
Total program spending	120.0	118.3	119.0
Of which:			
Transfers to persons			
Elderly benefits	19.9	20.6	21.3
Unemployment insurance	17.6	15.6	15.5
Veterans' pensions/allowances	1.7	1.9	1.9
Indians and Inuit	3.2	3.4	3.6
Total	42.4	41.5	42.3
Transfers to other levels of government¹			
Established Programs Financing			
Health	7.2	7.3	6.7
Post-secondary education	2.4	2.3	2.1
Canada Assistance Plan	7.2	7.4	7.3
Equalization	7.8	8.5	9.0
Transfers to territories	1.1	1.2	1.2
Other	1.9	0.4	0.4
Total – cash	27.6	27.2	26.8
Subsidies and other transfers			
Business subsidies ²	3.1	3.3	3.1
International assistance	2.6	2.6	2.6
Other	7.7	7.9	8.7
Total	13.4	13.8	14.4
Crown corporations			
Canadian Broadcasting Corporation	1.1	1.1	1.1
Canada Mortgage and Housing Corporation	1.9	2.1	2.2
Other	2.3	1.4	1.3
Total	5.3	4.6	4.5
Defence	11.3	10.8	10.5
All other departmental spending	20.0	20.4	20.5

¹ Transfers under Established Programs Financing and Canada Assistance Plan to other levels of government are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Total transfers, including cash and tax transfers are estimated at \$39 billion in 1993-94.

² Includes transfers in 1993-94 under Industry Canada (\$1.6 billion), Natural Resources (\$0.4 billion), the regional agencies (\$0.7 billion), and Transport Canada (\$0.4 billion).

Of this \$120.0 billion, over one-third went directly to individuals, in the form of elderly and unemployment insurance benefits and transfers to Indians and Inuit.

This is the largest component of our program spending.

Twenty-three per cent was for cash transfers to provincial, territorial and municipal governments. Included in this are transfers for social security, (i.e. federal transfers under the Canada Assistance Plan for welfare and Established Programs Financing – EPF – for post-secondary education), for health, and for equalization payments to the less-wealthy provinces.

Direct subsidies to businesses, International Assistance, Agriculture, Culture, etc. accounted for another 10 plus per cent.

Subsidies to Crown corporations, primarily to the Canada Mortgage and Housing Corporation (\$2.1 billion) and the Canadian Broadcasting Corporation (\$1.1 billion), accounted for about 4 per cent of total program spending. This represents only the direct subsidy payments that the government makes to these Crown corporations. A number of Crown corporations also raise revenues, such as the levying of fees.

In 1993-94, the government spent \$11.3 billion or about 9 per cent of program spending on defence. Of this amount, \$5.7 billion is for personnel expenses.

The cost of running government amounted to \$20 billion or about 17 per cent of spending. Of this amount about \$14 billion is for personnel costs (excluding defence).

What are the Options?

The sections that follow review federal government spending by major program spending category.

As shown in Annex Table 2, major transfers to persons and to other levels of government amounted to about \$70 billion, or 58 per cent of total program spending in 1993-94. This left about \$50 billion of other spending. Before going into the details of the Major Transfers to Persons and to Other Levels of Government categories, this residual category is first examined.

To better understand what is included in this \$50 billion of spending, it is appropriate to examine what is being delivered and at what cost by program area. In a number of cases, the policy objective or program is

delivered through direct grants and contributions, while in others, it is delivered directly by the government through its operating expenditures or through a Crown corporation. By combining subsidies and other transfers, payments to Crown corporations, and operating and capital expenditures, one obtains a more comprehensive picture of the full cost of delivering such programs to Canadians and possible options for change.

This puts the \$20 billion identified earlier as 'operating costs' of government into its proper perspective. Significant savings in operating costs require reductions or eliminations of the programs which are being supported. And in a number of cases, sizeable reductions or elimination of the programs are clearly not feasible. For example, operating costs include the staffing of federal penitentiaries and the costs of the federal judicial system. There are tremendous pressures in these areas.

This is not to suggest that there can be no efficiency gains. Almost all organizations in Canada have been securing efficiency gains in recent years. But significant operating cost reductions cannot be achieved if all of the current programs continue to be supported. That is why the focus should start with an examination of the programs.

Privatization of Crown corporations is often cited as a means to quickly resolve Canada's deficit and debt problems. And although there may be many reasons to consider privatization opportunities, the impact of privatization on the budget deficit is very limited, especially in the near term. The impact on the deficit in the near term is two-fold:

1. Cash received from the sale of Crown corporations would directly reduce the government's borrowing requirements and therefore reduce its debt servicing costs on an ongoing basis.
2. If the sale price received exceeds the book value at which the asset is recorded, then the deficit would be further reduced by that amount in the year in which the sale was completed. There are few such cases where this would apply at this time.

Over the long term, privatization of Crown corporations could improve the overall operating efficiency of the corporation and eliminate the possible need for government assistance.

In the last budget, the government launched a major review of all aspects of government spending, under the direction of the Minister Responsible for Public Service Renewal. The Program Review is a department-driven assessment of all federal programs and responsibilities, including grants and contributions, tax expenditures, cost recovery, and overhead. Its main objective is to identify the federal government's core roles and responsibilities. The guidelines for assessing the role of government programs and policies are:

- **Public interest test:** Does the program area or activity serve a public interest?
- **Role of government test:** Is there a legitimate and necessary role for government in this area or activity?
- **Federalism test:** Is the current role of the federal government appropriate, or should the program be devolved to the provinces?
- **Partnership test:** What activities or programs should or could be transferred in whole or in part to the private or voluntary sector?
- **Efficiency test:** If the program is to continue, how could its efficiency be improved?
- **Affordability test:** Is the program affordable in light of the current fiscal situation?

The results of this review, along with the input from Canadians will be reflected in the budget decisions.

Program spending, excluding the major transfers to persons and to other levels of government, can also be subdivided into the following policy sectors:

1. Natural Resource-Based Programs;
2. Transportation;
3. Justice and Legal Programs;
4. Industrial, Regional, and Scientific-Technological Support Programs;
5. Heritage and Cultural Programs;
6. Social Programs (Excluding Major Transfers but including funding to Aboriginals);

7. Foreign Affairs, International Trade and Assistance;
8. Defence; and,
9. General Government Services.

In the following sections, spending details in each of these major policy sectors are shown for 1993-94 and 1994-95. For 1993-94, the figures are the amounts spent as reported in the Public Accounts of Canada. The figures for 1994-95 are from the Main Estimates for 1994-95, adjusted to reflect certain decisions since that time. For 1995-96, only the aggregate planned reference levels are shown. These figures will be updated in the planning for the 1995-96 Main Estimates to fully incorporate all policy decisions made since the tabling of the Main Estimates for 1994-95. The totals will not necessarily correspond to the aggregate spending projections shown in Annex Table 2, as they exclude certain consolidation and other accounting adjustments, which are not part of the Main Estimates. Major reorganizations were made to the structure of certain ministries in 1993. These changes are reflected in the 1994-95 and 1995-96 figures but not in all cases in the 1993-94 figures.

In most cases, spending in these areas is already expected to decline over time, primarily due to the impact of restraint measures introduced in the 1994 budget. The challenge will be to bring the level of spending down even farther.

Natural Resource-Based Programs

Federal spending on natural resource-based programs applies to agriculture, energy, mines, forestry, fisheries and the environment.

Total spending in 1994-95 is expected to be \$5.1 billion. Nearly 40 per cent will be in the form of transfers, primarily to the agricultural sector. Spending on operations in this sector is largely directed to a wide range of scientific and technological research and inspection services.

The overall objective is to support the orderly development of natural resources in ways that maximize economic benefits to Canadians while ensuring that the quality of the environment is protected and enhanced.

Annex Table 3

Natural resource-based programs

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Agriculture	2,185	2,141	2,009
Natural Resources	1,275	1,259	1,120
Fisheries and Oceans	1,057	978	709
Environment	700	733	664
Total	5,216	5,112	4,502

Agriculture

Agriculture and Agri-Food Canada defines its key roles as:

- helping the agri-food industry exploit growth and diversification opportunities, particularly through research and marketing activities;
- encouraging industry to increasingly provide its own financial security from a competing marketplace;
- helping to improve the quality of life in rural areas;
- focussing on environmental sustainability; and
- maintaining high levels of food safety and quality.

Departmental support to the sector focuses on the following areas: farm income stabilization, grains policy and transportation, supply management, inspection and quarantine, research, trade and market development, environmental sustainability, adaption and rural, as well as policy and economic analysis.

Approximately 60 per cent of planned spending is for grants and contributions (transfer payments) and 40 per cent for operating and capital.

Most of the transfer payments are directed to farm income support and adaptation programs, including the Gross Revenue Insurance Plan (GRIP), Crop Insurance Program, Net Income Stabilization Account (NISA) and other payments under the Farm Income Protection Act.

These are largely tripartite cost-sharing programs, involving participation by agricultural producers as well as provincial governments.

Agriculture Canada is also involved in grading and inspection, regulation and scientific research, which accounts for most of its operating spending.

Annex Table 4

Agriculture

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfer payments			
Farm Income Protection Act			
Crop Insurance	171	180	
GRIP	467	487	
NISA	71	86	
Other	115	98	
Dairy	225	217	
Other	264	244	
Total	1,313	1,312	
Operating and capital	869	827	
Canadian Dairy Commission	3	3	
Total	2,185	2,141	2,009

Substantial savings in the tripartite programs would require renegotiation of federal contributions or significant program redesign.

Potential areas for savings in the inspection, research and regulatory areas include reducing overlap with the provinces, achieving much greater cost recovery for services, securing efficiency gains, and increased promotion of industry/government partnerships in research activities.

Natural Resources

The Department of Natural Resources promotes sustainable development and responsible use of Canada's mineral, energy, and forestry resources and the international competitiveness of the natural resource industries.

About half of the department's budget is expended on science and technology and on structuring a federal policy environment that promotes a sustainable and competitive natural resource sector. Science and technology activities include mapping and remote sensing, geological surveys, mineral and energy technology development, developing sustainable forest management practices, environmental monitoring and amelioration, and programs that protect the health and safety of Canadians. Current policy work is directed towards enhancing the international competitiveness of the energy, forest, and mining industries and promoting the sustainable development and use of Canada's natural resources. These two objectives

are increasingly interdependent, as are the science and technology and economic expertise employed to meet them.

About half of the department's budget is in transfer payments. The largest of these is support for the Hibernia project. The federal government's support to Hibernia and to other resource megaprojects will terminate by the end of the 1997-98 fiscal year. Other transfers include the Forestry and Mineral Development Agreements, support for alternate energy and energy efficiency programs, and statutory payments for resource management and revenue-sharing agreements with Nova Scotia and Newfoundland for oil and gas resources.

The Minister of Natural Resources is also responsible for Atomic Energy of Canada Ltd., the Crown corporation, which researches and develops nuclear technology, as well as three regulatory agencies: the Atomic Energy Control Board, the National Energy Board, and the National Pipeline Agency.

Annex Table 5

Natural Resources

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfer payments			
Hibernia project	247	250	
Interprovincial Pipeline	2	16	
Provincial revenue agreements	24	9	
Forestry	105	88	
Other	51	54	
Total	429	418	
Operating and capital	602	593	
Atomic Energy of Canada Ltd.	174	174	
Atomic Energy Control Board	42	42	
National Energy Board	28	31	
Total	1,275	1,259	1,120

An assessment of departmental priorities and relationships with the provinces and other stakeholders could identify several opportunities for change.

This could include reductions in or withdrawal from some programs, and increased cost recovery or commercialization of services.

Fisheries and Oceans

Since 1867, the federal government has had exclusive legislative authority over both seacoast and inland commercial fisheries.

In exercising its authority, the federal government, through the Department of Fisheries and Oceans, currently conserves and protects the fishery resource base, and manages the commercial, Aboriginal and recreational fisheries in marine and inland waters.

Most of the operating expenditures relate to biological research into fish stocks, development and implementation and enforcement of fish management plans, oceanography, fish habitat management, fish inspection, and the management of some 2,300 small craft harbours.

Spending in the fisheries sector was recently supplemented by special income replacement assistance for fishermen and plant workers affected by the collapse of the Atlantic groundfish fisheries. In the February 1994 budget, the government provided \$1.7 billion over the 1994-95 to 1998-99 period in new spending for a long-term adjustment program for the Atlantic groundfish industry, with most of the funding being provided in the first three years. Funding under this program is managed by the Minister of Human Resources Development and the Minister of Fisheries and Oceans. The key challenge is to establish a smaller but viable groundfish sector that provides adequate earnings without the requirement for ongoing federal income support.

Annex Table 6
Fisheries and Oceans

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfer payments			
Special Groundfish Programming	355	39	
Atlantic Groundfish Strategy (TAGS)		205	
Other	18	43	
Total	373	287	
Operating and capital			
Fisheries Operations	219	207	
Corporate Policy and Programs	225	250	
Science	202	195	
Inspections	33	34	
International Negotiations	5	5	
Total	684	691	
Total spending	1,057	978	709

Opportunities for change include focusing on the department's core role of conservation and sustainable development, extensive use of partnerships and co-management agreements as well as cost recovery in areas where private sector benefits are provided. Other areas could include reduced involvement in fresh water, restructuring and streamlining the science program, divestiture and rationalization of small craft harbours, and increasing co-ordination or consolidation of the departmental fleet operations with other departments.

Environment

Funding for programs under Environment Canada, including environmental conservation and protection programs, and weather and climate services, amounted to \$0.7 billion in 1994-95.

Federal spending on environmental-related programs also takes place under other departments. For example, Environment Canada manages only 35 per cent of spending under the Green Plan.

Annex Table 7

Environment

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfer payments	64	59	
Operating and capital	636	674	
Total	700	733	664

Opportunities for changes would include improving program delivery through harmonization of programs with the provinces (monitoring, environmental assessment, compliance and wildlife), targeting funding to a limited number of program areas and considering alternative mechanisms for service delivery or commercialization.

Transport

The federal government supports transport primarily through programs of Transport Canada and the National Transportation Agency.

Transport Canada owns and operates \$19 billion in assets including the air and marine navigation systems, harbours and ports, airport runways and facilities, and vessels which provide search and rescue, icebreaking and environmental response services.

Transport Canada recovers, mainly through user fee charges for airport and marine services and through the Air Transportation Tax, approximately one-third of its total expenditures (including subsidies).

Transport Canada also sets the regulatory and policy framework for all transportation sectors, through legislation/regulation development, compliance (inspection and testing), certification, licensing and education programs relating to transportation safety, security and environmental protection in the marine, aviation, rail, and motor vehicle modes.

In addition, Transport Canada provides operating subsidy payments for transportation to organizations such as VIA Rail for rail passenger services, Marine Atlantic and provincial and private operators for ferry services and to the provinces under agreements to develop and restore highways.

The National Transportation Agency is responsible for the economic regulation of transportation and provides various transportation subsidy programs. The latter includes the Western Grain Transportation Act, which provides subsidies to railways for the transportation of grain, and the Atlantic and Maritime Region Freight Assistance Acts, which provides subsidies to railway, marine, and trucking companies involved in the transportation of goods in Atlantic Canada.

Annex Table 8

Transport

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Department			
Transfer payments			
Ferry and coastal service	29	29	
Strategic Capital Investment Initiative	123	138	
Highway agreements	81	63	
Municipal airports	30	32	
Rail crossing improvements	10	9	
Payment to Canada Wheat Board	18	15	
VIA Rail	343	331	
Marine Atlantic	129	128	
Other	70	62	
Total	833	807	
Operating and capital			
Gross	2,264	2,129	
Revenues	929	931	
Net operating	1,335	1,198	
Total department	2,167	2,005	
National Transportation Agency			
Transfers			
Western Grain Transportation Act	633	629	
National Transportation Act	15	24	
Atlantic Region Freight Assistance Act	96	91	
Maritime Freight Rates Act	9	8	
Railway Act	9	9	
Total	763	761	
Operating and capital	33	33	
Total	796	794	
Agencies			
Civil Aviation Tribunal	1	1	
Grain Transportation Agency Administrator	4	15	
Total	2,969	2,815	2,645

The Minister of Transport is undertaking a major review of the activities of Transport Canada and the National Transportation Agency to improve efficiency and to substantially reduce current net spending. The review is designed to:

- commercialize and rationalize services;
- cut subsidies;
- cut overhead; and
- generate revenue.

The Minister of Transport announced on July 13, 1994, the government's intention to transfer ownership and/or operation of 149 airports to local authority groups. The goal is to provide more efficient transportation services for users.

Industrial, Regional and Scientific-Technological Support Programs

These programs are designed to foster regional and industrial development and to enhance Canadian competitiveness by stimulating private sector investment across Canada.

Industry Canada supports programs to promote international competitiveness and increased investment in Canada, to promote regional development in northern Ontario, and to assist aboriginal people to realize their economic potential. Regional development agencies provide complementary programming tailored to the unique economic circumstances of the regions, in close consultation with the provincial governments.

About two-thirds of spending is in the form of transfer payments, including contributions under the Canada Infrastructure Works Program, contributions to businesses under the Defence Industry Productivity Program, and contributions under the Aboriginal Economic Program.

These transfer payments are expected to decline over time, reflecting the impact of previous budget measures.

There are three regional agencies – Atlantic Canada Opportunities Agency, Federal Office of Regional Development – Quebec, and Department of Western Economic Diversification. Among the key functions of the regional agencies are to support the development of each region's economic potential and ensure the fair access of regional businesses to federal programs and services and procurement opportunities and to ensure that federal policies and programs are sensitive to regional concerns.

The first two focus primarily on strengthening the base of small- and medium-sized businesses and business infrastructure to provide sustainable long-term employment and economic growth in all regions of Atlantic and Quebec.

The Department of Western Economic Diversification promotes economic diversification in western Canada to lessen the West's reliance on traditional resource sectors. Industry Canada itself performs a comparable role in terms of regional development in northern Ontario.

Funding levels exclude contributions to provinces under the Canada Infrastructure Works Agreement. The federal contribution to this program is shown separately.

Increasing emphasis is being placed on providing assistance through repayable contributions rather than direct grants.

The Canadian Space Agency is responsible for federally funded activities in research, development, and applications in space science and technology.

In the last budget, the government moved to establish a long-term viable space plan by providing additional funding of \$800 million to the space sector over the next 10 years. The government also announced and successfully negotiated an orderly reduction in its current commitments to the Space Station program.

Total federal government direct funding in science and technology amounts to about \$6 billion a year, most of which is spent in 20 science-based departments and agencies. These include Environment, Natural Resources, Agriculture, National Defence, Fisheries and Oceans, the National Research Council, the Canadian Space Agency, and the three granting councils (the Natural Sciences and Engineering Research Council, the Social Sciences and Humanities Research Council, and the Medical Research Council). Tax credits to encourage science and technology amount to an additional \$1 billion of claims by business per year.

Over half of the funding provided to the National Research Council is for in-house research and development. In contrast, most of the funding to the Natural Sciences and Engineering Research Council, and the Social Sciences and Humanities Research Council is directed to providing grants and scholarships to selected individuals, groups and organizations.

As announced in the 1994 budget, the Minister of Industry is conducting an intense national dialogue leading to a new national science and technology strategy.

The Federal Business Development Bank provides loans, venture capital, and management counselling to small business enterprises.

Operating subsidies are provided to the Cape Breton Development Agency to rehabilitate and reorganize the coal mining industry on Cape Breton Island.

There are also programs to promote a fair and efficient Canadian marketplace and to protect, assist, and support consumer interests.

The level of funding for the programs administered by Industry Canada and the regional agencies will decline over time reflecting the impact of reductions announced in previous budgets. As well, some programs such as the Canada Infrastructure Works Program are of finite duration.

Further savings could result from program rationalization and consolidation, more efficient program delivery and, where feasible, greater reliance on loans and repayable contributions rather than grants.

Annex Table 9

Industrial, Regional, and Scientific-Technological Support Programs

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Industry – Department			
Transfer payments ¹			
Defence Industry Productivity Program	167	158	
Aboriginal Economic Program	69	64	
Canada Scholarships Program	21	25	
Sector Campaigns	24	44	
Strategic Technologies	21	23	
Other	242	175	
Total	544	489	
Operating and capital	424	569	
Total	968	1,058	899
Regional Agencies ¹			
Atlantic Canada Opportunities Agency	276	299	
Federal Office of Regional Development – Quebec	185	235	
Western Economic Diversification	173	233	
Enterprise Cape Breton Corporation	10	10	
Cape Breton Development Corporation	38	25	
Total	682	802	744
Canada Infrastructure Works Program		684	977
Canadian Space Agency	378	362	
National Research Council	434	446	
Natural Sciences and Engineering Research Council	495	474	
Social Sciences and Humanities Research Council	101	101	
Total	1,408	1,383	1,423
Competition Tribunal	1	2	
Copyright Board	1	1	
Standards Council of Canada	6	5	
Federal Business Development Bank	15	14	
Investment Canada	9		
Total	32	22	22
Grand total	3,090	3,949	4,065

¹ Excludes funding for Canada Infrastructure Works Program, which is shown separately.

Justice and Legal Programs

Programs in this sector are directed at the administration of justice and law enforcement and are aimed at supporting a fair and equitable justice system and maintaining law and order through policing and custodial activities.

Programs carried out by the Department of Justice include:

- the provision of legal services to the government and its agencies;
- funding to provinces to help provide criminal legal aid across Canada and for shared-cost programs, such as juvenile justice services.

The Solicitor General is responsible for:

- the administration of sentences imposed by the courts and the preparation for the return of offenders as law-abiding citizens through the Corrections Services;
- the operation of the National Parole Board;
- the maintenance of peace, order, and security through the Royal Canadian Mounted Police;
- the implementation of the First Nations Policing Policy involving tripartite negotiations with the federal, provincial/territorial and First Nations' governments in order to provide adequate and culturally sensitive policing services to the First Nations communities;
- national security through the Canadian Security Intelligence Service; and
- forums for redress of grievances by the public or members of the RCMP through the RCMP External Review Committee and RCMP Public Complaints Commission; a forum for redress for offenders through the Office of the Correctional Investigator.

Expenditures for the Royal Canadian Mounted Police represent net funding. Provincial and municipal governments, who receive law enforcement services from the RCMP, pay a fee for these services.

Annex Table 10

Justice and Legal Programs

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Justice			
Transfer payments			
Young Offenders Act	156	158	
Legal aid	89	88	
Other	13	18	
Total	258	264	
Operating and capital	204	183	
Total	462	447	430
Solicitor General			
Transfer payments			
Indian Policy Program	27	48	
Other	43	50	
Total	70	98	
Operating and capital			
Correctional Services Canada	997	1,024	
RCMP	1,204	1,148	
Department	36	27	
Total	2,237	2,199	
Total	2,307	2,297	2,256
Federal Judicial Affairs	198	208	
Supreme Court of Canada	17	18	
Federal Court of Canada	32	19	
Tax Court of Canada	10	10	
Office of Information and Privy Commissioners	7	6	
Canadian Human Rights Commission	18	17	
Canadian Security Intelligence Service	244	207	
National Parole Board	27	26	
RCMP External Review Commission	1	1	
RCMP Public Complaints Commission	3	4	
Office of Correctional Investigator	1	1	
Law Reform Commission		1	
Total	557	518	502
Total all spending	3,325	3,262	3,188

There are considerable funding pressures in this area. The Supreme Court ruling in 1992 limiting the length of delay before a trial is putting increased pressures on the court system. Many prisons are crowded and ageing. The challenge is to find more efficient ways of administering the criminal justice and corrections system while better protecting Canadians.

Heritage and Cultural Programs

These programs foster the growth and development of Canada's cultural identity, promote knowledge and understanding of Canada, national unity and social cohesion, ensure the provision of official languages and aboriginal language programs, enhance Canada's multicultural heritage, and protect national parks and historic sites.

The programs are largely delivered by Canadian Heritage and its associated agencies and Crown corporations. The department's activities can be subdivided into the following main areas:

Canadian Identity: promote knowledge and understanding of Canada, pride in being Canadian and full participation in Canadian life through the provision of financial and other forms of support to non-profit organizations, institutions and individuals to support Canadian studies, Canada Day and state ceremonial activities, Aboriginal Friendship Centres, Aboriginal language retention, appreciation of cultural diversity, and amateur sports, including contributions to sponsoring organizations of national and international games.

Official Languages: promote, in partnership with the provinces, linguistic duality in Canadian society through the provision of financial and other forms of support to foster the vitality of Canada's official language minority communities and to encourage second language learning and minority language education.

Cultural Development and Heritage: financial assistance and structural policy support for the culture sector to enhance its contribution to Canadian identity, employment creation, economic development, and export promotion and to ensure that there continues to be a strong Canadian voice in the global market and on the information highway.

Parks Program: enhance understanding and appreciation of Canadian heritage through commemoration of nationally significant heritage places, provide sustained economic activity in disadvantaged regions, protect ecosystems centred in national parks and provide many of the core attractions and products which make Canada a unique tourism destination.

Parliament votes appropriations to Crown corporations involved in the development of Canada's cultural identity. Funds of about \$1.1 billion are provided annually to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC). This supports the Corporation's radio and television services. Revenues from television advertising amount to about \$300 million annually. Payments are also made to the Canada Council for assistance to the arts community, the Canadian Film Development Corporation to promote the feature film and television industries, and the National Film Board to produce and distribute Canadian films.

Appropriations are also provided for federally-owned museums and the National Arts Centre.

Annex Table 11

Heritage and Cultural Programs

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfers			
Canadian Broadcasting Corporation	1,090	1,091	
Canadian Film Development Corporation	124	122	
National Film Board	81	81	
Canada Council	99	98	
National Museums	104	99	
National Arts Centre	22	22	
National Archives	60	59	
National Library	47	37	
Official Languages	281	290	
Amateur sports	76	64	
Postal subsidy	81	77	
Other	150	172	
Total	2,215	2,212	
Parks Canada	412	348	
National Battlefields Commission	5	5	
Canadian Radio-television and Telecommunication Commission	35	21	
Operating and capital	168	160	
Total	2,835	2,746	2,664

Any sizeable reduction in the Canadian Broadcasting Corporation's appropriations would require an examination of the corporation's current mandate. Parks Canada's business plan projects large increases in revenues, reductions in operating costs, and leveraging of funds from other partners in managing parks and historic sites. All other areas of the Department, which provide financial assistance to sports, culture, official languages, multiculturalism and native citizenship, are being reassessed under the Program Review.

Foreign Affairs, International Trade, and International Assistance

The purpose of this program is to carry out Canada's foreign policies, represent Canada's interests abroad, and to provide assistance to developing countries.

These programs are carried out by the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Department of Finance, the Canadian International Development Agency (CIDA) and other agencies such as the International Development Research Centre (IDRC).

Net of its spending on international assistance, the Department of Foreign Affairs and International Assistance will spend \$1.3 billion in 1994-95. Of this amount, \$286 million is for membership obligations including UN peacekeeping and contributions to international organizations, such as the United Nations and the World Health Organization, among others.

Operating costs consume most of the remaining budget, including the cost of staffing embassies, consulates, and other offices around the world.

Assistance to developing nations was set at \$2.6 billion in the February 1994 budget. Funding was frozen thereafter at this reduced base level.

The largest part of this funding is managed by the Canadian International Development Agency. This program provides bilateral and multilateral aid, food, special development programs and international emergency relief.

As well, the Department of Finance provides support to international financial institutions such as the World Bank and also funds multilateral agreements for debt reductions.

Annex Table 12

Foreign Affairs and International Assistance

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Foreign Affairs			
Transfers			
United Nations Agencies	80	92	
United Nations Peacekeeping	128	160	
Other International Organizations	32	34	
Bilateral relations	23	22	
International trade development	15	20	
Other	42	41	
Total	320	370	
Operating and capital	881	913	
Total	1,201	1,283	1,213
International Assistance			
Transfers			
CIDA Partnership Programs	736	617	
CIDA National Initiatives	1,026	1,143	
International Financial Organizations	461	435	
Loan repayments	-69	-60	
Other	217	193 ¹	
Total	2,371	2,328	
Operating and capital	165	154	
International Development Research Centre	142	112	
Total	2,678	2,594	2,601
Agencies			
Canadian Secretariat	2	2	
International Joint Commission	5	4	
Export Development Corporation	173	185	
Total spending	4,059	4,067	4,005

¹ Figure includes assistance to Former Soviet Union, international assistance grants and contributions made by Foreign Affairs, scholarship program, and administrative costs related to Foreign Affairs programs under international assistance envelope.

As announced in the February 1994 budget, a comprehensive review of foreign aid policy is underway.

Social Programs

The major part of federal spending on social programs is through major transfers to persons, such as elderly benefits and unemployment insurance benefit payments, as discussed later.

However, an additional \$11 billion is directed to other social programs through the departments of Health, Human Resources Development, Indian Affairs and Northern Development, and Citizenship and Immigration.

Annex Table 13
Social Programs

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Citizenship and Immigration	598	662	613
Health	1,635	1,757	1,750
Human Resources Development	2,744	3,044	3,001
Indian Affairs and Northern Development	3,586	3,759	4,051
Canada Mortgage and Housing	1,945	2,149	2,156
Total	10,508	11,370	11,570

Citizenship and Immigration

The department is responsible for promoting the values of Canadian citizenship, for managing immigration, for managing the entry of visitors and temporary workers, for the refugee determination system, for ensuring proper enforcement of the Immigration Act, and for assisting newly arrived immigrants to adapt and settle. The Immigration and Refugee Board of Canada determines refugee claims, hears immigration appeals and adjudicates immigration inquiries and detention reviews.

Annex Table 14
Citizenship and Immigration

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfers			
Canada-Quebec Accord on Immigration	85	90	
Language instruction	79	106	
Adjustment assistance	64	51	
Settlement and adaption	13	14	
Other	3	3	
Total	244	264	
Operating and capital	271	316	
Immigration Refugee Board of Canada	83	82	
Total	598	662	613

About \$250 million is provided for settlement and integration services, including income support and language instruction. The funding is largely paid to provinces and non-government organizations, which provide the services.

Canada's immigration policy is currently being reassessed following extensive consultations with Canadians. A key objective of any changes is to secure greater program effectiveness while adhering to the principles of fairness, affordability and sustainability.

Health

Excluding transfers to provinces under Established Programs Financing, spending amounts to about \$1.5 billion.

About \$900 million is directed towards ensuring the availability of health services for Inuit and Status Indian populations, including treatment services, hospital services, the National Native Alcohol and Drug Abuse Program along with a variety of non-insured health benefits in addition to provincial, territorial, and municipal health services.

Grants are also made to support the health needs of groups such as children at risk, seniors, and persons with AIDS and to promote healthy behaviour.

An additional \$400 million is for operating costs associated with reducing health risks through research, regulation of pharmaceuticals, inspection, testing, population health intelligence and health promotion.

Annex Table 15

Health

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Department			
Transfers			
Indian and Northern Health Services	808	930	
Other	122	162	
Total	930	1,092	
Operating and capital	443	412	
Total	1,373	1,504	1,500
Other			
Medical Research Council	258	248	245
Patent Medicine Prices Review Board	3	3	3
Hazardous Materials Information Review Commission	1	1	1
Total	1,635	1,757	1,750

About \$250 million is provided for health research through the Medical Research Council.

Reassessment of federal priorities in these fields has already yielded some efficiencies. Continued reappraisal of priorities and health system renewal can be expected to yield significant additional savings. Increased co-ordination of inspection services with other departments and fees for certain services would also yield savings.

Human Resources Development

Human Resources Development is responsible for income security programs for the elderly and the unemployed, for student loans, and for labour market adjustment programs. It also provides funds to the provinces for social welfare and assistance and for post-secondary education.

Excluding the major transfer programs, which are discussed later, and operating costs, there is about:

- \$1.6 billion in the grants and contributions for employment and training programs;
- \$195 million for the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons;
- \$479 million for interest subsidies and defaults under the Canada Student Loans Program;
- \$89 million for Older Worker Adjustment, which provides long-term income support to laid-off older workers who have been involved in major permanent layoffs and have not been able to obtain alternative employment before expiry of their Unemployment Insurance benefits;
- \$61 million to provincial workers' compensation boards to pay for compensation benefits to federal government workers and/or their dependents for injuries suffered in employment; and,
- \$39 million for Children's Special Allowance, which provides payments to welfare agencies, government departments and institutions, and foster parents who are caring for a child under age 18.

In addition, there are two large income-tested tax expenditures provided to low-income families. In January 1993, the family allowance benefit, the dependent child credit and the refundable child tax credit were

replaced by the child tax benefit. This program has two main components: a basic benefit and a working income supplement. Maximum benefits are available to families with net income between \$10,000 and \$21,000. Over that amount, the working income supplement is recovered at a rate of 10 per cent of income. The basic credit is recovered from families whose net income exceeds \$25,921 – at a rate of 5 per cent of income, for families with two or more children.

Additional federal support is also provided through the GST credit. These cash payments assist low- and modest-income Canadians to offset their costs associated with the payment of GST on their purchases. The basic benefit is \$199 per adult and \$105 per child for those families with a net income under \$25,921. The credit is reduced by 5 per cent of income over that amount. The credit is fully phased out at a family income of \$35,181.

Annex Table 16

Human Resources Development

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfers			
Training programs	1,278	1,282	
Atlantic Groundfish Strategy		347	
Labour adjustment benefits	113	38	
Workers' Compensation benefits	49	61	
Vocational Rehabilitation of Disabled Persons	187	195	
Canada Student Loans	521	479	
Children's Special Allowance	36	39	
Other	85	53	
Total	2,269	2,494	
Operating and capital	462	538	
Total	2,731	3,032	2,989
Canada Labour Board	10	9	9
Canadian Centre for Occupational Health and Safety	3	3	3
Total	2,744	3,044	3,001
Tax Measures			
Child Tax Benefit	5,196	5,150	5,100
Low-income GST Credit	2,685	2,750	2,800
Total	7,881	7,900	7,900

Much of this program spending falls under the purview of the social security review process. In that context, Canadians are being asked how to bring social programs into line with changing needs and fiscal realities. This will require hard trade-offs and the setting of clear priorities.

Aboriginal Programs

Federal funding for Aboriginal people is currently about \$5 billion. In addition to the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) and the Department of Health, 12 other departments have programs directed to aboriginal people, including Industry Canada and the Canada Mortgage and Housing Corporation.

Funding for Aboriginal programs represents one of the fastest growing components of federal spending – having increased about 10 per cent per year on average over the past six years. Fastest growth has been in Health Canada's provision of health services for aboriginal people, which have been growing at an annual rate of about 12 per cent and DIAND's programs, growing in excess of 8 per cent per year.

Annex Table 17

Indian Affairs and Northern Development

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Transfers			
Education	928	1,032	
Social Assistance	822	998	
Capital (including housing)	669	669	
Local and self government	278	292	
Claims	318	250	
Lands and trust	18	21	
Economic development	50	51	
Northern Affairs	60	58	
Other	20	12	
Total	3,163	3,383	
Operating and capital	423	376	
Total	3,586	3,759	4,051

A major contributing factor to these increases in the rate of growth is the fact that Canada's Aboriginal population is growing at about 2 per cent per annum or double the rate for the total Canadian population.

The February 1994 budget moderated the rate of growth of Aboriginal programs.

Canada Mortgage and Housing Corporation

Through the Canada Mortgage and Housing Corporation, the federal government assists Canadians to obtain affordable and adequate shelter. The bulk of federal transfers to the Corporation is to subsidize the cost of shelter for lower-income families.

Almost all of CMHC's spending on social housing is used to pay subsidy obligations for existing housing and very little is associated with new housing assistance. Recently, \$50 million per year for 1994 and 1995 was reallocated for new spending on housing renovation assistance.

Annex Table 18

Canada Mortgage and Housing Corporation

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Social housing	1,845	2,052	
Other	100	97	
Total	1,945	2,149	2,156

Any new social housing activity can currently only be funded from efficiencies within the existing housing portfolio. CMHC is currently working with provinces and others to identify avenues to secure greater efficiencies.

Defence

The February 1994 budget reduced the absolute level of defence spending by 5 per cent in 1994-95 with further incremental reductions of 1 per cent per annum through 1998-99.

In addition, wages and salaries were frozen for two years as part of the government's overall wage strategy.

As announced in the February 1994 budget, a comprehensive review of defence policy is underway.

Annex Table 19

Defence/Emergency Preparedness Canada

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Defence			
Capital	2,832	2,884	
Operating	8,151	7,776	
Pensions	828	679	
Other	193	196	
Total	12,003	11,535	11,251
Emergency Preparedness Canada	30 ¹	28 ¹	17

¹ Includes payments under the Disaster Financial Assistance Agreement.

General Government Services

General government services covers a range of departments and agencies, most engaged in activities that support and coordinate the operation of other federal organizations.

Annex Table 20

General Government Services

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Parliament/Governor General	523	405	352
Central Agencies	926	927	959
National Revenue	2,383	2,207	2,108
Public Works and Government Services	1,823	1,878	1,798
National Capital Commission	91	89	88
Statistics Canada	271	282	264
Agencies			
Canadian Centre for Management Development	11	11	11
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	3	3	3
Canadian Transportation Accident and Safety Board	27	26	25
Commissioner of Official Languages	12	12	11
Public Service Staff Relations Board	6	6	6
Security Intelligence Review Board	1	1	1
Public Service Commission	142	129	125
Canadian International Trade Tribunal	8	8	7
Procurement Review Board	0.4	1	1
Office of the Superintendent of Financial Institutions	2	3	3
Status of Women – Office of Co-ordinator	6	5	4
Advisory Council on the Status of Women	3	3	3
Canada Post	14	14	14
Canadian Commercial Corporation	14	13	12
Purchase of domestic coinage	36	42	42
Total	6,302	6,062	5,837

Parliament/Governor General

The cost of operating Canada's Parliament – including salaries for Members, Senators and staff – was about \$290 million.

Funding of the Governor General's functions amounts to about \$10 million per year.

The Chief Electoral Office supervises the conduct of federal elections, while the Auditor General provides audit information for use by Parliament in its scrutiny of government programs and financial activities.

Annex Table 21

Parliament

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Senate	41	42	41
House of Commons	241	238	228
Library of Parliament	16	16	16
Governor General	10	10	10
Chief Electoral Office	157	42	4
Auditor General	58	57	53
Total	523	405	352

Central Agencies

The Privy Council provides advice and support to the Prime Minister, Cabinet, and Cabinet Committees to ensure the effective operation of the decision-making process.

As the central agency of the federal government responsible for advice on the economic and financial affairs of Canada, Finance is concerned with all aspects of the performance of the Canadian economy. It is also responsible for a number of programs, including Equalization, international development agreements, and with the Bank of Canada manages the borrowing program.

Treasury Board supervises the management of government spending and its human and material resources. Much of the budget relates to the payment of the employer's share of health, income maintenance and life insurance premiums, for payments relating to provincial health insurance plans and provincial payroll taxes.

Annex Table 22

Central Agencies

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Privy Council Office	109	71	54
Finance	69	66	64
Treasury Board			
Department	86	87	83
Employer contributions to insurance plans	662	703	758
Total	926	927	959

National Revenue

Revenue Canada is responsible for administering Canadian tax, border, and trade policies. It collects: federal income tax; personal income tax on behalf of all provinces except Quebec; corporate income tax on behalf of all provinces except Alberta, Ontario and Quebec; the Goods and Services Tax (GST) in all provinces except Quebec; commodity taxes, Excise duties and import levies; provincial sales, alcohol and tobacco taxes at the border on behalf of certain provinces; employee and employer contributions under the *Canada Pension Plan*; and employee and employer premiums for Unemployment Insurance.

Revenue Canada also oversees various federal and provincial tax credit programs, and is responsible for trade-policy administration and for protecting Canadian society against the illegal movement of goods and people across Canada's borders.

Annex Table 23

National Revenue

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Customs and Excise	1,069	922	878
Taxation	1,314	1,285	1,230
Total	2,383	2,207	2,108

Public Works and Government Services

This department provides integrated products, common services and accommodation to other federal departments and agencies. In the area of federal real property, the services provided include reality, architectural and

engineering services. As well, other products and common services are offered related to communications, consulting, auditing, banking and cash management, pension payments, procurement of goods and services, disposal of surplus federal goods, provision of common-use items, translation, information, management/information technology, and other corporate services in support of government-wide initiatives. With regard to the provision of accommodation, the department manages a diverse portfolio of office and other general purpose real property to accommodate federal tenants.

Annex Table 24

Public Works and Government Services¹

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Real Property Program	1,223	1,250	
Supply and Services Program	557	602	
Other	43	26	
Total	1,823	1,878	1,798

1 Excludes federal grants to municipalities in lieu of taxes which are included in transfers to other levels of government.

Statistics Canada

This agency collects, analyzes and publishes information on virtually every aspect of Canada and its population.

Other Agencies

There are a number of agencies which provide common services to other departments (Canadian Centre for Management Development) or are regulatory in nature (Office of Superintendent of Financial Institutions).

In many cases, options for savings in these areas will largely be dependent upon the reduction in programs and services delivered by other federal departments and agencies.

This concludes the examination of the \$50 billion of government spending that is directed to spending other than to the major transfers payment the federal government makes to persons and to other levels of government.

Major Transfers to Persons

The federal government spent \$39.5 billion in 1993-94 on direct income support for individuals. This excludes payments to Aboriginals, which were discussed earlier. These payments account for over one-third of total program spending – the single largest category of spending. The bulk of the payments go to the elderly and the unemployed.

Elderly Benefits

Direct federal spending on elderly benefits, which includes the Old Age Security (OAS), Guaranteed Income Supplement (GIS) and Spouses' Allowance (SPA) programs, amounts to \$20.6 billion in 1994-95:

- Old Age Security is paid monthly (maximum benefit of \$387.74 – October 1994) to Canadians aged 65 and over. OAS payments are taxable and recovered from high-income seniors upon tax filing. Payments are currently recovered at a rate of 15 per cent of individual income over \$53,215, which means that the benefit is fully recovered at an income of just under \$84,000. This recovery will yield about \$400 million in 1994-95.
- Guaranteed Income Supplement is a non-taxable monthly benefit (maximum single benefit of \$460.79 per month – October 1994) paid to lower-income OAS recipients on the basis of family income. The maximum income, including OAS, below which GIS is payable is about \$15,700 for a single pensioner and about \$23,800 for married pensioners. More than 40 per cent of OAS/GIS benefits go to the low-income seniors who qualify for GIS.
- Spouses' Allowance is a non-taxable benefit (maximum widowed benefit of \$759.42 per month – October 1994) paid to low-income individuals aged 60 to 64 who are spouses of OAS pensioners or are widow(er)s. Like GIS, this benefit is based on net family income.

Payments to the elderly are one of the fastest growing areas of program spending. This growth reflects increases in the elderly population and the fact that benefits are fully indexed to inflation. This growth rate will continue to rise sharply, especially after the year 2010, as the 'baby boomer' generation retires. Indeed, the proportion of the population of elderly people will almost double in the next 40 years.

Annex Table 25
Elderly Benefits

	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)		
Expenditures			
Old Age Security	15.0	15.8	16.5
Guaranteed Income Supplement	4.4	4.4	4.4
Spouse's Allowances	0.4	0.4	0.4
Total direct spending	19.9	20.6	21.3
Tax Measures			
Age Credit	1.5	1.5	1.4
Pension Income Credit	0.3	0.3	0.3
Taxation of OAS benefit	-1.8	-1.9	-2.0
OAS repayment	-0.4	-0.4	-0.4
Net tax measures	-0.4	-0.5	-0.7
Total Assistance	19.5	20.1	20.6

In addition to the three spending programs, elderly Canadians are also eligible for two tax credits, which lower income tax.

■ Individual taxpayers aged 65 or over are entitled to claim a maximum federal tax credit of 17 per cent of \$3,482. Beginning with the 1994 taxation year, the age credit is income-tested. The credit is reduced based on the amount by which an individual's net income exceeds \$25,921.

■ Individual taxpayers are entitled to claim a federal tax credit of 17 per cent on the first \$1,000 of private pension income. About three-quarters of those claiming the credit are age 65 or over and one-quarter are under 65.

The following table shows the distribution, by household income, of net elderly benefits, on an after-tax basis. Nearly three-quarters of the benefits go to households with incomes less than \$30,000.

Annex Table 26

Distribution of Net Federal Elderly Benefits¹ by Household Income – 1994

Household income ²	Number of households ³	Net benefit
(dollars)	(thousands)	(millions of dollars)
Less than 15,000	800	7,020
15,000 to 20,000	390	2,650
20,000 to 25,000	380	3,230
25,000 to 30,000	250	1,700
30,000 to 40,000	280	1,830
40,000 to 50,000	200	1,290
50,000 to 60,000	120	730
60,000 to 75,000	110	670
Over 75,000	100	480
Total	2,630	19,600

¹ OAS (net of taxes), GIS, SPA, pension income and age credit. (Does not include pension income credit and SPA received by non-elderly families.)

² Includes OAS, GIS and SA of head and spouse.

³ Households with at least one person age 65 or older.

The Canada Pension Plan (CPP) is a contributory, earnings-related social insurance program which ensures a measure of income protection to a contributor and his and her family against the loss of income due to retirement, disability, or death. The plan operates throughout Canada except in the province of Quebec, where a similar program – the Quebec Pension Plan (QPP) – is in effect.

Canada Pension Plan premiums and benefits are not part of the federal government's revenues or expenditures and therefore do not directly affect the federal government's deficit.

Unemployment Insurance Benefits

Benefits under the Unemployment Insurance Program are paid from the Unemployment Insurance Account. In 1993, unemployment insurance benefit and developmental uses payments amounted to \$18.0 billion. On average, about 1.3 million Canadians received unemployment insurance benefits each month in 1993. Administrative and other expenses amounted to \$1.8 billion, bringing total program costs to \$19.8 billion.

Since 1990, all expenses incurred by the account are to be financed through employee and employer contributions. Employers pay 1.4 times the employee premium rate. Unemployment insurance premium contributions by employers and employees totalled \$18.5 billion in 1993. Another \$100 million was received from penalties.

As a result, there was an annual deficit of \$1.2 billion in 1993, bringing the accumulated deficit in the account to \$5.9 billion by the end of 1993.

Premium contributions to the account form part of the federal government's overall budgetary revenues. Likewise, costs of the program are part of overall program spending. Annual deficits or surpluses in the account therefore directly affect the federal government's financial situation.

Unemployment insurance benefits are taxable as income and unemployment insurance premiums give rise to a tax credit. Claimants whose annual net income (including unemployment insurance benefits) is more than one-and-a-half times a prescribed limit (\$58,100 in 1993) must repay 30 per cent of those benefits that are in excess of the prescribed limit. Benefit repayments from higher-income claimants were estimated at \$27 million. These repayments are credited to the account and help finance program expenses.

Annex Table 27

The Unemployment Insurance Account – 1993

	(billions of dollars)
Revenues	
Premiums	18.5
Penalties	0.1
Total revenues	18.6
Expenses	
Benefits	
Regular	14.3
Maternity/parental	1.3
Sickness	0.4
Fishing	0.3
Total	16.2
Developmental Uses Program	1.8
Administration costs	1.3
Other (interest, doubtful debts)	0.5
Total expenses	19.8
Deficit for the year	1.2
Cumulative deficit at year end	5.9

Important structural changes were made to the Unemployment Insurance Program in the February 1994 budget. These changes, however, were only the first step. In the discussion paper, *Improving Social Security in Canada*, proposals are advanced which would bring about further structural changes to the current unemployment insurance program, and result in additional significant reductions in expenditures, for two purposes: to lower premium rates and enhance employment development services. With lower premium rates, businesses will find it easier to create jobs and put Canadians back to work. This, in turn, will result in higher incomes, increased tax revenues and a lower deficit. With enhanced investment in employment development services, unemployed workers will make a more effective transition back into employment.

Annex Table 28

Unemployment Insurance Benefits

	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)		
Regular benefits	13.8	11.8	11.6
Special uses benefits	1.9	1.9	2.0
Development uses	1.9	1.9	1.9
Total benefit payments	17.6	15.6	15.5

The restraint measures announced in the February 1994 budget, the measures being discussed as part of social security reform, and the improved labour market situation will result in a sharp turnaround in the financial status of the account. Under current legislation, premium rates would be lowered, as the account moves into a surplus.

Over the course of the most recent recession, a cumulative deficit developed in the Unemployment Insurance Account. This deficit stood at \$5.9 billion at the end of 1993, or roughly one-third of unemployment insurance expenditures.

The annual deficits that occurred in the account during the recession necessitated raising premium rates – at a time when they should have been lower to encourage employment. To avoid a recurrence of this, a surplus could be allowed to build up. This would still allow for a significant decline in premium rates, while providing some stability to premium rates should the account come under pressure in future.

Veterans' Pensions and Allowances

A range of benefits and services are provided to veterans and their dependants, to survivors of veterans and to eligible civilians. They include disability benefits, income support, health care and other benefits.

Annex Table 29

Veterans' Pensions and Allowances

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Pensions	1,103	1,151	
Allowances	130	133	
Health care	168	178	
Other	346	417	
Total	1,747	1,879	1,854

Cost pressures in this area primarily relate to health care expenses and the provision of services, under the Veterans Independence Program, which provides home support to veterans who might otherwise be institutionalized.

Neither War Veterans' Allowance nor disability benefits are taxable.

Major Transfers to Other Levels of Government

The federal government makes transfers to provincial, territorial, and municipal governments in Canada to help them provide services to the Canadian public. Most of these transfers support the Canada-wide system of medicare, higher education and a network of social assistance and services.

In 1994-95, the federal government expects to transfer about \$39 billion in both cash and tax transfers to provincial, territorial, and municipal governments under major transfer programs:

- Cash transfers are expected to total \$27.2 billion.
- An additional \$12 billion will take the form of 'tax point transfers'. These transfers provide provincial and territorial governments with a portion of income taxes that would otherwise go to the federal government.

The three major programs are the Canada Assistance Plan, Established Programs Financing, and Equalization.

Canada Assistance Plan

Through the Canada Assistance Plan, the federal government contributes toward the costs incurred by provinces in providing social assistance to those in need and welfare services to persons in need or likely to be in need. Prior to 1990-91, the federal government cost-shared 50/50 all eligible expenses.

Since 1990-91, the annual growth in Canada Assistance Plan contributions to provinces not receiving equalization (Ontario, Alberta, and British Columbia) has been limited to 5 per cent per year to the end of 1994-95. Open-ended cost-sharing with the other provinces continued.

In the February 1994 budget, the federal government announced that CAP entitlements would be frozen at their 1994-95 levels in 1995-96, pending the outcome of social security reform. The February 1994 budget also announced that, in 1996-97, the combined entitlements of CAP and EPF-Post-Secondary Education, or their successor programs, are to be no higher after reform than they were in 1993-94.

The discussion paper, *Improving Social Security in Canada*, sets out options for improving Canada's social programs. In order to achieve the savings required by the February 1994 budget, the discussion paper states that, beginning in 1996-97, total entitlements under the Canada Assistance Plan, or its successor program(s), will not exceed the level of CAP entitlements in 1993-94.

Annex Table 30

Canada Assistance Plan

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
CAP	7,230	7,373	7,322

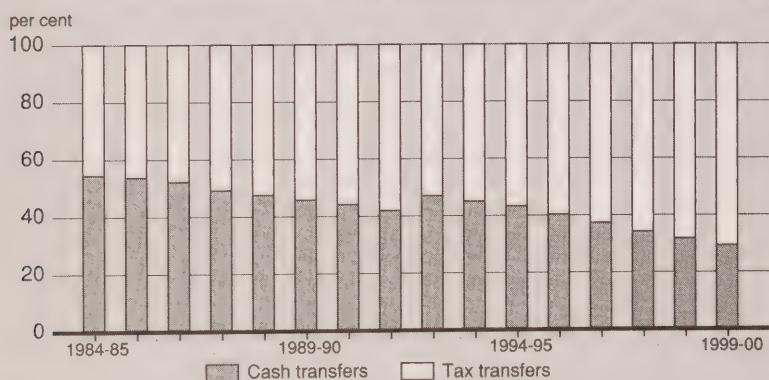
Established Programs Financing

Established Programs Financing (EPF), which helps provincial and territorial governments finance their health and post-secondary systems, is the largest single federal transfer to the provinces. It exceeds about \$21 billion in 1994-95. Each province receives the same amount per capita.

This total is a combination of tax transfers and cash payments. A tax transfer involves an ongoing transfer of personal and corporate income 'tax room' from the federal government to the provinces, as an alternative to direct cash transfers. A tax transfer takes effect when the federal government reduces its tax rates to allow provinces to raise theirs by an equivalent amount. Since the governments act in a co-ordinated fashion, there is no net financial impact on the taxpayer. The value of these tax transfers grows in line with the growth in the applicable tax bases. They represent a permanent and growing endowment in the hands of provinces for supporting health and post-secondary education.

The difference between the total entitlement (\$21.5 billion) and the value of the tax transfers (\$12 billion) is made up in a cash transfer (\$9.5 billion) from the federal government to the provinces. Since 1990-91, total EPF entitlements have been frozen in per capita terms. As a result of this restraint and ongoing growth in tax transfers, the cash portion of EPF has begun to decline. This decline in EPF cash transfers is projected to continue in the future.

Annex Chart 1 Established Programs Financing



Established Programs Financing – Post-Secondary Education

Post-Secondary Education transfers by the federal government to provincial governments amount to about \$6 billion. This total is a combination of cash and tax points. The cash portion (about \$2.4 billion) is declining.

Federal assistance to the post-secondary education sector is a key part of the social security reform process. As indicated earlier, the February 1994 budget established joint fiscal parameters for the PSE portion of EPF and the Canada Assistance Plan. The social security reform discussion paper proposes, as an option, replacing the existing declining EPF-PSE cash transfers with enhanced and stable support to students through a new program of student loans. The rate of repayment of these loans could depend on the future earnings of the PSE students.

The PSE tax transfer would remain as a permanent and growing federal endowment to help support provincial post-secondary education.

Annex Table 31

Established Programs Financing – Post-Secondary Education

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Post-Secondary Education	6,108	6,177	6,238
Of which:			
Tax point transfers	3,697	3,848	4,124
Cash transfers	2,411	2,329	2,114

Established Programs Financing – Health

The health component of Established Programs Financing (EPF-Health) is the largest of the federal-provincial transfer programs. Total entitlements for health currently amount to about \$15 billion, of which cash transfers are about \$7 billion.

Annex Table 32

Established Programs Financing – Health

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Entitlements	15,129	15,300	15,452
Of which:			
Tax point transfers	7,812	8,131	8,716
Cash transfers	7,317	7,169	6,736

For the period 1990-91 to 1994-95, EPF health entitlements are frozen in per capita terms, with the result that they have been growing at the same rate as population. Under current legislation, in 1995-96, per capita EPF health entitlements will begin to grow in line with the growth in nominal Gross National Product less 3 percentage points.

All governments in Canada have recognized that the history of unrestrained growth in provincial health expenditures cannot be sustained. Accordingly, provinces have taken measures recently to start to bring spending under control. Further steps remain to be taken in renewing the health care system so that Canadians remain well served at the same time as producing cost-saving efficiencies.

Equalization

The purpose of the Equalization program is to enable all provinces to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable tax levels.

Eligibility for Equalization is determined by a formula that compares all provinces' per capita revenue-raising capacity with the average fiscal capacity of a five-province standard. If a province's per capita revenue-raising capacity is below that of the standard, the province qualifies for Equalization. Seven provinces currently qualify: the four Atlantic provinces, Quebec, Manitoba, and Saskatchewan. Equalization is subject to a ceiling that limits the cumulative growth of the program to no more than the cumulative growth of GNP from 1992-93. Equalization is projected to increase by about 4 to 5 per cent per year on average.

The commitment to the principle of making Equalization payments was enshrined in the Constitution Act of 1982. Subsection 36.(2) states:

"Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation".

The Equalization program is traditionally authorized for five-year periods. It was recently renewed for a five-year period beginning April 1, 1994. With the retention of the ceiling, the program is expected to grow roughly in line with the growth in the economy. This provides a stable funding regime for the provinces receiving equalization.

Annex Table 33

Equalization – Entitlements

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Newfoundland	915	971	1,020
Prince Edward Island	171	191	202
Nova Scotia	919	999	1,059
New Brunswick	874	923	975
Quebec	3,545	3,725	3,918
Manitoba	926	1,031	1,090
Saskatchewan	518	660	701
Total	7,868	8,500	8,964

Transfers to Territories

The federal government makes direct cash transfers to the Territorial governments to assist them in providing public services. The transfers are based on a formula which takes into account both expenditure requirements and revenue capacity. Since 1990-91, the growth in the transfers has been limited by a ceiling on the growth of expenditure requirements in the formula. Current transfers represent around two-thirds of revenues for both the Northwest Territories and Yukon.

Territorial Formula Financing is currently under review and will be renewed on April 1, 1995.

Annex Table 34

Transfers to Territories

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Current funding	1,056	1,193	1,217

Other Transfers

There are a number of smaller programs under which the federal government transfers cash to provincial and municipal governments.

■ **Public Utilities Income Tax Transfer Act (PUITTA):** The federal government remits a portion of federal corporation income tax paid by investor-owned utilities on income from generating, distributing or selling electricity, gas or steam energy. Existing measures, including a ceiling on the total transfer and a 10 per cent reduction in the amount paid, are restraining the program level and growth. Any further restraint would need to take into consideration implications for the competitive position of private investor-owned utilities vis-à-vis publicly-owned utilities, which are constitutionally tax exempt, as well as implications for provincial governments.

■ The federal government makes grants to municipalities in lieu of taxes for municipal services provided to federal properties. Payments under the program were frozen in 1993-94 and 1994-95 at their 1992-93 levels.

■ **Statutory subsidies:** These continuing payments, which are explicitly defined in the Constitution Act, were introduced in support of provinces when they joined Confederation. In the majority of the cases, this includes a per capita allowance to assist provinces in the provision of public services.

■ **Fiscal Stabilization:** This program compensates provinces for year-to-year declines in revenues due to economic circumstances. Due to the economic situation in the early 1990s, which saw low income growth, many provinces experienced revenue declines which triggered claims under this program.

■ **Preferred Share-Dividend Taxes:** In lieu of provincial governments imposing taxes similar to federal taxes on preferred share dividends, the federal government transfers 35 per cent of a special federal tax to the provinces.

■ **Youth Allowances Recovery:** In the mid-1960s, Quebec received a special transfer of tax points under contracting-out arrangements which permitted any province to assume administrative and financial authority for certain federal-provincial programs. One of the programs – Youth Allowances – was subsequently discontinued. Accordingly, a payment is now made each year to the federal government to ensure recovery of the relevant tax points transferred to Quebec for the discontinued program.

Annex Table 35

Other transfers

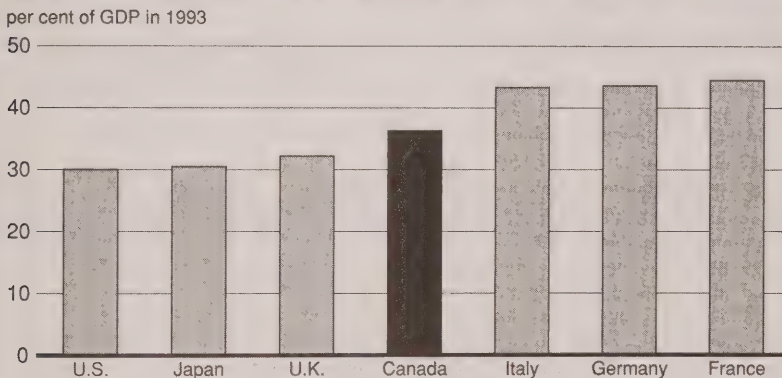
	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
PUITTA	238	237	249
Municipal grants	426	426	426
Statutory subsidies	38	40	40
Stabilization	1,400		
Preferred share-dividend	138	150	165
Youth Recovery Allowance	-382	-423	-446
Total	1,858	430	434

Annex 2

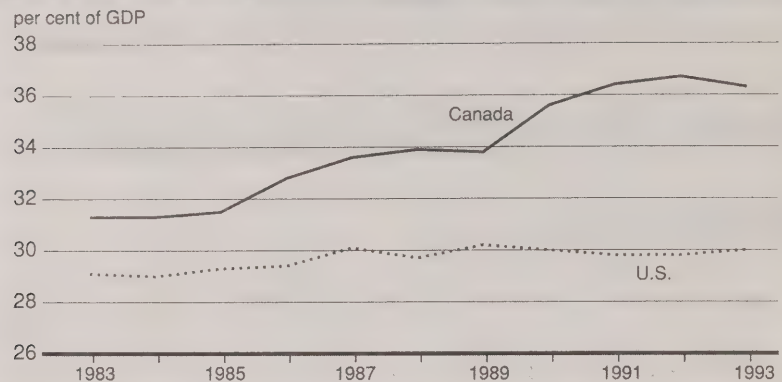
Overview of Government Revenues

This section provides background on government tax revenues in Canada. In 1993, total tax revenues on a national account basis stood at \$258.1 billion, which represented about 36.3 per cent of GDP. This placed Canada above the U.S. (for which tax revenues represented 30.0 per cent of GDP) and in the middle of the G-7 countries.

Annex Chart 2 Comparison of total tax revenues – OECD



In Canada, tax revenues have grown significantly relative to GDP. Between 1980 and 1993, tax revenues as a percentage of GDP increased from 29.5 per cent to 36.3 per cent (a 23.1 per cent increase). On the other hand, tax revenues in the U.S. as a percentage of GDP increased from 29.8 per cent to 30.0 per cent (a 0.7 per cent increase) over the same period.

Annex Chart 3 Comparison of government tax revenues – Canada-U.S.

Federal Revenues

On a public accounts basis, as reported in the *Annual Financial Report* for 1993-94, federal government revenues amounted to \$116.0 billion in 1993-94. Personal income tax is the most important revenue source for the federal government, at 44 per cent of total revenues. Sales and excise taxes, which include the Goods and Services Tax, customs import duties, motive fuel excise taxes and other excise taxes/duties, are the second largest federal revenue source, at 23 per cent of the total, followed by unemployment insurance premiums (16 per cent), and corporate income tax (8 per cent). Other revenues (9 per cent of the total) include items such as return on investment (Bank of Canada profits, interest income, etc.) and other miscellaneous tax and non-tax revenues.

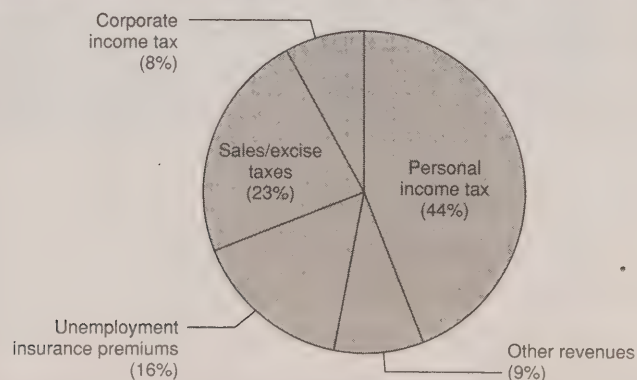
Annex Chart 4 Federal revenue mix 1993-94

Table 36 provides an overview of the outlook for the major revenue components to 1995-96. Budgetary revenues are expected to increase to \$123.7 billion in 1994-95, up 6.6 per cent from 1993-94. Nearly half of the increase between 1993-94 and 1994-95 is attributed to one-time factors, primarily affecting 1993-94. These included the transitional costs associated with the restructuring of the child benefit system and the faster processing of personal income tax refunds in late 1993-94. In 1995-96, revenues are expected to grow slightly faster than the economy, due to the non-indexation and progressivity of the personal income tax system, with higher marginal tax rates at higher levels of taxable income.

Annex Table 36

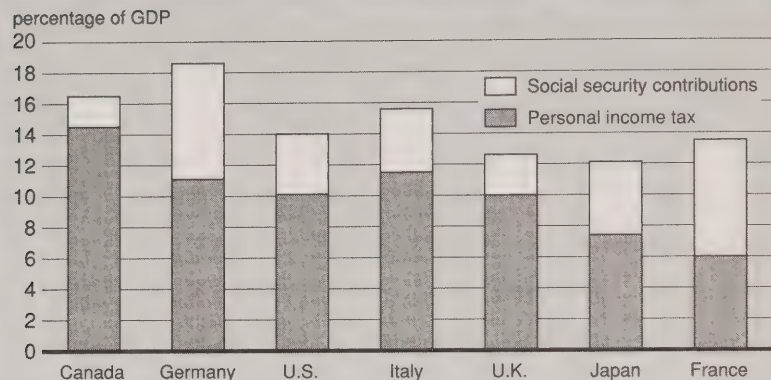
Budgetary revenues

	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions of dollars)		
Personal income tax	51,051	58,600	63,800
Corporate income tax	9,819	11,000	13,300
Unemployment insurance premiums	18,233	19,300	20,100
Goods and Services Tax	15,696	16,250	17,100
Sales and excise taxes/duties	10,939	10,250	10,000
Other tax revenues	1,594	1,600	1,650
Non-tax revenues	8,652	6,700	7,050
Total revenue	115,984	123,700	133,000

Tax on Personal Income

Tax on personal income in Canada stands at 16.5 per cent of GDP on a national accounts basis, and is higher than in all other G-7 countries except Germany, which is at 18.6 per cent. It includes both personal income taxes and the employee portion of social security contributions (in Canada, these are primarily unemployment insurance premiums and Canada/Quebec Pension Plan contributions).

Relative to other G-7 countries, Canada relies to a much greater extent on personal income taxes, which are 14.5 per cent of GDP, and less on social security taxes.

Annex Chart 5 Taxes on personal income in G-7 countries, 1992

Tax Burden on Corporations

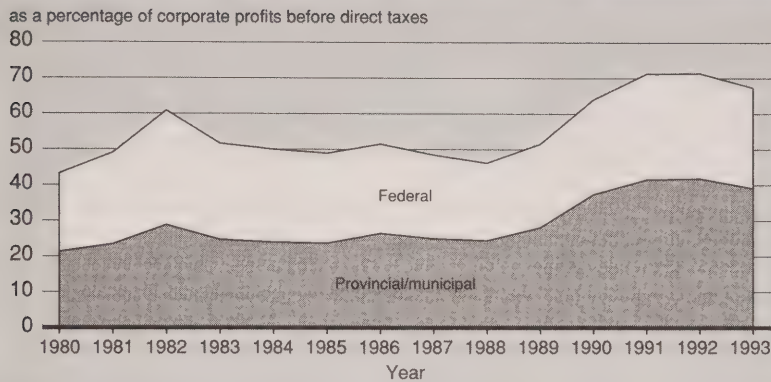
Canadian corporations pay a variety of taxes and other levies to the various levels of government in Canada. These include:

- corporate income taxes;
- capital and insurance premium taxes;
- payroll levies (e.g., health taxes, Unemployment Insurance, Canada Pension Plan, Quebec Pension Plan, Workers' Compensation);
- property taxes; and
- indirect taxes, such as sales and excise taxes, on business inputs.

With the exception of corporate income taxes, these taxes paid by corporations do not vary with the level of profits and must be paid whether or not the corporation makes a profit. Taxes that are not based on profits represent approximately 70 per cent of all direct taxes paid by corporations.

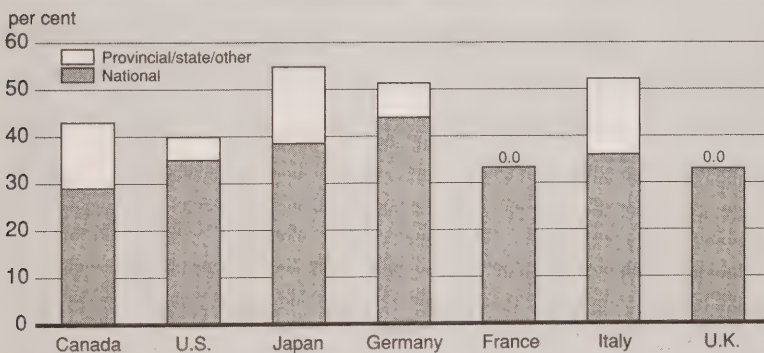
In 1993 (the latest year available), Canadian corporations paid about \$51 billion in direct taxes – about \$21 billion to the federal government and \$30 billion to provincial and municipal governments.¹ This amount is

¹ Exact figures on the amount of indirect taxes paid by the corporate sector are unavailable. However, estimates suggest that these taxes represent a relatively small component of the total corporate tax burden.

Annex Chart 6 Total corporate direct taxes

an increase from \$36 billion (1993 dollars) in 1980. Measured as a percentage of corporate profits, direct taxes also increased significantly between 1980 and 1993: from 43.2 per cent to 67.3 per cent.

Income tax rates can be an important consideration in investment and location decisions by business, especially in the context of today's integrated global economy.

Annex Chart 7 International comparison of corporate income tax rates, 1993¹

Major Tax Expenditures

The magnitude of the actions required to meet the fiscal targets makes it necessary to consider possible initiatives on the tax side. However, expenditure reduction must be the first priority. In determining which areas of the tax system should be scrutinized more closely, several principles have been adopted:

- initiatives should help make the economy more efficient;
- initiatives should improve the fairness of the system; and
- broadening the tax base is preferable to rate increases.

With these principles in mind, it is useful to review some of the major tax expenditures. Table 37 sets out all tax expenditures where the revenue foregone exceeds \$300 million.

Tax expenditures provide assistance or incentives to particular groups of individuals, businesses or to certain types of activities. The estimated cost of individual tax expenditures takes no account of possible changes such as in taxpayer behaviour. Consequently, eliminating the measure will not necessarily raise the entire amount of foregone revenues shown. Descriptions of all tax expenditures and the revenue foregone are to be found in *Personal and Corporate Income Tax Expenditures* published by the Department of Finance.

Annex Table 37

Major tax expenditures

	1991
	(millions of dollars)
Non-taxation of lottery and gambling winnings	860
Education and tuition fee credits	314
Married/equivalent to married credit	1,665
Partial inclusion of capital gains	1,080
Non-taxation of employer-paid premiums for group private health plans	830
Non-taxation of workers' compensation payments	695
Age and pension income credits	1,600
Tax assistance for retirement savings	14,915
\$500,000 lifetime capital gains exemption on small business shares	585
Charitable donations credit	845
Low tax rate for small businesses	2,037
Low tax rate for manufacturing and processing	353
R&D investment tax credit	543
Accelerated write-off for exploration and development	465

Lottery and gambling winnings

Lottery and gambling winnings are not subject to tax. The foregone tax revenues from this tax expenditure were estimated at \$860 million in 1991. This estimate reflects only lottery and horseracing gains. The actual potential revenue from the taxation of these winnings, however, would depend on design issues – for example, whether there would be a threshold under which prizes would not be taxable. Moreover, under two separate agreements, the federal government has agreed to vacate the lottery field in return for payments by the provinces – \$49 million was received in 1993-94.

Education and tuition fee credits

Tax assistance is provided to students enrolled at prescribed educational institutions such as universities and colleges. A 17 per cent tax credit is available for tuition fees above \$100 paid by students to prescribed educational institutions. In addition, students can claim an education tax credit of 17 per cent of \$80 for every month of full-time attendance. Amounts not used by the student may be transferred to a supporting spouse, parent or grandparent, to a maximum of \$4,000. The structure of Canada's social programs, including training and assistance to post-secondary education, is currently under review. The tax assistance provided to students through these federal tax credits amounted to \$314 million in 1991.

Married and equivalent-to-married credits

A married taxpayer supporting a spouse is entitled to a tax credit of 17 per cent of \$5,380 for taxation year 1994. This is reduced by 17 per cent of the amount by which the dependent spouse's income exceeds \$538. Similarly, single parents can claim an equivalent-to-married tax credit in respect of a child. The amount of the credit and the limitation of the dependent child's income are the same as those for the married credit. These credits recognize that taxpayers in one-earner or single-parent families have a reduced ability to pay tax relative to taxpayers with the same income but without a financially dependent spouse or child to support. Eliminating or a significantly reducing the amount of the married credit would raise the issue of the equity in the tax treatment of one- and two-earner couples. This tax expenditure cost the federal government \$1.665 billion in 1991.

Partial inclusion of capital gains

Only three-quarters of net realized capital gains accrued since 1972 are included in income. The remaining one-quarter of the capital gain is tax free. This reduced income inclusion rate provides an incentive for individuals and corporations to invest by increasing the after-tax return on their investment and provides some recognition of the inflation-related portion of capital gains. This measure involved an estimated tax expenditure for 1991 of \$1.08 billion.

Employer-paid health benefits

Approximately 8 million employees receive employer-paid health benefits tax free while other individuals without plans have to finance such expenses out of after-tax income. The non-taxation of these benefits is estimated to have cost the federal government \$830 million in forgone revenues in 1991. Including an amount in an employee's income for tax purposes in respect of these benefits would reduce this tax expenditure.

Workers' compensation benefits

Workers' compensation benefits are not taxable even though contributions to Workers' Compensation Boards are deductible. Normally, where a deduction or credit has been allowed for premiums, benefits are taxable. Workers' Compensation Boards, established under provincial authority, set benefits levels on the assumption that benefits are not taxable. Generally, the benefit rate is 90 per cent of *after-tax* earnings, to a dollar maximum. There is concern that the non-taxation of workers' compensation results in perverse work incentives due to the high after-tax benefit rate. Not taxing these benefits also results in inequity between taxpayers receiving the same amount in income, but from different sources. The non-taxation of workers' compensation cost the federal government \$695 million in foregone tax revenues in 1991.

Age and pension income credits

Individual taxpayers aged 65 or over are entitled to claim a maximum federal tax credit of 17 per cent of \$3,482. Beginning with the 1994 taxation year, the age credit is income-tested. The credit is reduced based on the amount by which an individual's net income exceeds \$25,921.

Individual taxpayers are entitled to claim a federal tax credit of 17 per cent on the first \$1,000 of private pension income. About three-quarters of those claiming the credit are age 65 or over and one-quarter are under 65.

The age credit cost the federal government \$1.315 billion in 1991. Income-testing the credit, which was announced in the 1994 Budget, is estimated to reduce its 1995 cost by about \$300 million. The pension income credit cost \$285 million in 1991. Together these two credits for older Canadians cost the federal government \$1.6 billion in 1991.

Tax assistance to retirement savings

The level of tax assistance provided to saving in registered pension plans, deferred profit sharing plans and registered retirement savings plans was estimated to be \$14.915 billion at the federal level in 1991. This tax assistance results from the deferral of tax on income contributed to these plans, and on investment income earned inside the plans, until benefits are paid out. Each year, about 9 to 10 million individuals either claim deductions for contributions to retirement savings plans or receive benefits from them. Private saving for retirement plays a major role in the retirement income security of Canadians, and this role is increasing in importance as the 'baby boom' generation moves towards retirement age.

\$500,000 lifetime capital gains exemption for small business shares

A \$500,000 lifetime capital gains exemption is available in respect of the disposition of small business shares. The exemption was designed to encourage investment in small business, provide retirement support and facilitate transfers. This tax expenditure cost the federal government \$585 million in 1991. The government is currently holding consultations on the tax treatment of capital gains on small business shares to determine whether the tax assistance could be delivered in a manner that better achieves these objectives. Any replacement measure would only be introduced if it were clearly beneficial and reflected the needs of small business owners. Potential replacement measures could include, for example, a reduction in the inclusion rate for capital gains on small business shares.

Charitable donations credit

A tax credit of up to 20 per cent of net income is available in respect of donations by individuals to registered charities. Donations in excess of 20 per cent may be carried forward up to five years. The credit is 17 per cent on the first \$200 of donations (\$250 prior to taxation year 1994) and 29 per cent on the remaining portion. The purpose of the credit is to enhance the incentive for charitable giving in recognition of the important work of charities. The estimated cost of this measure was \$845 million for taxation year 1991.

Small business deduction

The small business deduction reduces the basic federal corporate tax rate on the first \$200,000 of income earned by Canadian-controlled private corporations from 28 per cent to 12 per cent. This lower tax rate provides small corporations with more after-tax income for reinvestment and expansion to recognize the special financing difficulties they face. This measure had an estimated tax expenditure for 1991 of \$2.037 billion and, in conjunction with other special tax measures for small business, provides Canadian small businesses with a more favourable income tax regime than in most other countries.

Manufacturing and processing profits deduction

The manufacturing and processing (M&P) profits deduction reduces the basic federal corporate tax rate on M&P income from the general rate of 28 per cent to a rate of 21 per cent. This lower tax rate provides M&P corporations with more after-tax income for reinvestment which increases their productivity and enhances their ability to compete in international markets. This measure had an estimated tax expenditure for 1991 of \$353 million.

R&D investment tax credits

R&D investment tax credits are provided in recognition of the fact that the benefits of R&D accrue beyond the R&D performer to other participants in the economy. These credits are intended to encourage firms to perform R&D in Canada and are important given the key role of R&D in the emerging new economy.

The current system of tax credits for R&D provides significant tax relief (the estimated tax expenditure for 1991 is \$543 million). Indeed, studies have shown that the Canadian system of R&D tax incentives is one of the most attractive in the world – particularly when one includes the incentives offered by some provinces.

Accelerated write-offs for exploration and development

Accelerated deductions have been available for exploration and development expenditures in the mining and oil and gas sectors since 1947. Development expenditures incurred in mining and oil and gas are classified as Canadian Development Expense (CDE) and written off at a rate of 30 per cent on a declining balance basis. Exploration expenditures are classified as Canadian Exploration Expense (CEE) and deducted for tax purposes at a rate of up to 100 per cent. Unused amounts of CDE or CEE may be carried forward indefinitely.

These deductions are provided in recognition of the high-risk nature of these resource investments. Economic benefits arising from exploration and development can extend over many years. In comparison, the CEE and CDE deductions allow these expenditures to be written off much more quickly and thereby provide significant tax benefits (estimated tax expenditures for 1991 are \$106 million for CDE and \$359 million for CEE).

Other income tax expenditures

While the above list describes the major tax expenditures, the publication *Personal and Corporate Tax Expenditures* provides a comprehensive listing of all tax expenditures. These range from those where the revenue foregone is relatively close to the \$300 million cutoff, such as the deduction of limited partnership losses and the non-taxation of social assistance payments to lower cost ones such as the logging tax credit and the Labour-Sponsored Venture Capital Credit, and the deduction for employee stock options. Some may wish to propose changes in these tax expenditures. Similarly, some others may wish to argue that tax provisions, characterized in that document as ‘memorandum items’, and which include the deduction for union and professional dues, the meals and entertainment expense deduction and the moving expense deduction, should be considered in this exercise.

Other taxes

Consideration might also be given to broadening the base of excise taxes and duties. For example, excise taxes could be extended to apply to a broader range of goods and services, such as certain so-called 'luxury' goods or 'non-essential' services.

For further information, the sensitivity of revenue to illustrative changes in selected tax parameters are set out in the following table.

Annex Table 38

Estimated revenue impact of tax parameter changes (when mature)

	(millions of dollars)
Personal income tax	
Federal surtax (per percentage point)	
On total basic federal tax	650
On basic federal tax above \$12,500	100
Change in marginal rates (per percentage point)	
Lowest rate (17 per cent)	2,000
Middle rate (26 per cent)	860
High rate (29 per cent)	420
All	3,280
\$10 change in selected credits	
Basic personal credit	150
Married/equivalent to married credit	25
Age credit	25
Corporate income tax	
Rate changes (one percentage point)	
General income tax rate	290
Manufacturing and processing tax rate	100
Small business income tax rate	160
Surtax	110
Large corporation tax	
0.025 per cent change	160
Sales and excise taxes/duties	
GST (one percentage point change)	2,760
One cent per litre motive fuel	525
1 per cent in excise levies	
Spirits	5
Beer	6
Wine	1
Tobacco	20

Incidence estimative de modifications des paramètres fiscaux sur les recettes fédérales (à maturité)

(millions de dollars)	
Impôt sur le revenu des particuliers	
Sur l'impôt fédéral de base total	650
Sur l'impôt fédéral de base en sus de \$12,500	100
Modification des taux marginaux (par point de pourcentage)	
Taux inférieur (17 pour cent)	2,000
Taux moyen (26 pour cent)	860
Taux supérieur (29 pour cent)	420
Tous les taux	3,280
Modification de \$10 de certains crédits	
Crédit personnel de base	150
Crédit de personne mariée ou équivalent	25
Crédit en raison de l'âge	25
Impôt sur les bénéfices des sociétés	
Modification de taux (un point de pourcentage)	290
Taux général d'imposition des bénéfices	
Taux d'imposition des bénéfices de fabrication	100
et de transformation	160
Taux d'imposition des petites entreprises	110
Impôt des grandes sociétés	
Modification de 0,025 pour cent	160
Taxes et droits de vente et d'accise	
TPS (modification d'un point de pourcentage)	2,760
Un cent par litre de carburant	525
Un cent de droits d'accise	
Spiritueux	5
Bière	6
Vin	1
Tabac	20

Ces déductions sont accordées pour tenir compte des risques élevés qui accompagnent les investissements en exploration et en aménagement. Les avantages économiques découlant de ces activités peuvent s'étaler sur de nombreuses années. Les déductions pour FEC et FAC permettent d'amortir ces dépenses beaucoup plus vite, d'où des avantages fiscaux importants (la dépense fiscale correspondante était évaluée à \$106 millions pour les FAC et à \$359 millions pour les FEC en 1991).

Autres dépenses fiscales

Outre les principales dépenses fiscales qui viennent d'être décrites, un certain nombre d'autres mesures sont exposées dans la publication intitulée *Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés*. Il s'agit de mesures qui entraînent un manque à gagner relativement voisin du seuil de \$300 millions – par exemple le crédit pour revenu de pension, la déduction des pertes de sociétés en commandite, la non-imposition des prestations d'assistance sociale – ou des mesures moins coûteuses comme le crédit pour impôt sur les opérations forestières, le crédit pour capital de risque de travailleurs, et la déduction relative aux options d'achat d'actions accordées aux employés. Certains pourraient vouloir proposer des changements à ce titre. De même, d'autres pourraient être d'avis que les dispositions fiscales qualifiées dans ce document de «postes pour mémoire», dont la déduction des cotisations syndicales et professionnelles, la déduction pour frais de repas et de promotion ainsi que la déduction des frais de déplacement, devraient également être étudiées.

Autres impôts et taxes

On pourrait aussi envisager d'élargir l'assiette des taxes et des droits d'accise. Par exemple, les taxes d'accise pourraient être étendues à un plus large éventail de biens et de services, comme certains biens dits «de luxe» ou de services «non essentiels».

À titre informatif, la sensibilité des recettes au changement de certains paramètres fiscaux est exposée dans le tableau qui suit.

\$2.037 milliards en 1991 et, combinée aux autres mesures fiscales spéciales destinées aux petites entreprises, fournissait à ces dernières un régime fiscal plus favorable au Canada que dans la plupart des autres pays.

Taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation

Cette mesure ramène de 28 à 21 pour cent le taux de l'impôt fédéral de base sur les bénéfices tirés des activités de fabrication et de transformation. Cela permet aux sociétés qui se livrent à de telles activités de disposer de bénéfices après impôt plus importants afin de financer des investissements qui accroissent leur productivité ainsi que leur compétitivité internationale. Cette mesure entraînait une dépense fiscale évaluée à \$353 millions en 1991.

Crédits d'impôt à la R-D

Les crédits d'impôt à la R-D tiennent compte du fait que les activités de recherche-développement produisent des retombées non seulement pour l'exécuteur des travaux, mais aussi pour les autres participants à l'économie. Ils visent à inciter les entreprises à faire de la R-D au Canada et remplissent une fonction importante, étant donné le rôle essentiel de la R-D dans la nouvelle économie.

Le système actuel de crédits d'impôt à la R-D fournit d'importants allègements fiscaux (la dépense fiscale correspondante était évaluée à \$543 millions en 1991). En fait, des études ont démontré que le régime canadien d'encouragements fiscaux à la R-D était l'un des plus généreux au monde – en particulier lorsqu'on y ajoute les encouragements offerts par certaines provinces.

Amortissement accéléré des frais d'exploration et d'aménagement

Les frais d'exploration et d'aménagement engagés dans l'industrie minière et dans le secteur des hydrocarbures peuvent être déduits à un rythme accéléré depuis 1947. Les frais de mise en valeur engagés dans l'industrie minière et dans l'industrie pétrolière et gazière, appelés frais d'aménagement canadiens (FAC), sont déductibles à 30 pour cent de leur montant résiduel. Les frais d'exploration, appelés frais d'exploration canadiens (FEC), sont déductibles à un taux allant jusqu'à 100 pour cent. Les montants inutilisés de FAC ou de FEC peuvent être reportés indéfiniment.

Exonération cumulative de \$500,000 de gains en capital sur les actions de petites entreprises

Une exonération cumulative de \$500,000 est offerte sur les gains en capital réalisés à la vente d'actions de petites entreprises. Cette exonération visait à stimuler les investissements dans les petites entreprises, à faciliter la retraite des petits entrepreneurs et à faciliter le transfert de leurs actions. Cette dépense fiscale coûtait au gouvernement fédéral \$585 millions en 1991. Le gouvernement tient actuellement des consultations sur le régime fiscal applicable aux gains en capital sur les actions de petites entreprises afin de déterminer si l'aide fiscale pourrait être fournie d'une manière plus appropriée à la réalisation de ces objectifs. Les mesures de remplacement éventuelles ne seraient instaurées que si elles étaient manifestement bénéfiques ou répondraient aux besoins des propriétaires de petites entreprises. On pourrait songer par exemple à une diminution du taux d'incorporation des gains en capital sur les actions de petites entreprises.

Crédit pour dons de charité

Un crédit d'impôt pouvant aller jusqu'à 20 pour cent du revenu net est offert à l'égard des dons que les particuliers font à des organismes de charité agréés. Les dons de plus de 20 pour cent peuvent être reportés pendant cinq ans au maximum. Le crédit est égal à 17 pour cent de la première tranche de \$200 de dons (\$250 avant l'année d'imposition 1994) et à 29 pour cent sur l'excédent. Le but de ce crédit est de stimuler les dons de charité pour tenir compte du rôle important que jouent les organismes de bienfaisance. Le coût estimatif de cette mesure était de \$845 millions pour l'année d'imposition 1991.

Taux réduit d'imposition des petites entreprises

Le taux réduit d'imposition des petites entreprises permet aux sociétés privées dont le contrôle est canadien de payer 12 pour cent – plutôt que 28 pour cent – d'impôt fédéral de base sur la première tranche de \$200,000 de bénéfices. Ce taux réduit d'imposition permet aux petites sociétés de disposer de bénéfices après impôt plus élevés afin de les réinvestir et de financer leur expansion, en raison des difficultés de financement particulières auxquelles elles sont exposées. Selon les estimations, cette mesure occasionnait au gouvernement fédéral un manque à gagner de

L'incitation à travailler en raison du taux élevé d'indemnisation après impôt. L'exonération de ces prestations se traduit par une iniquité pour les contribuables qui reçoivent un revenu de montant équivalent, mais provenant d'une source différente. Cette dépense fiscale coûtait au gouvernement fédéral \$695 millions en 1991.

Crédits relatifs à l'âge et au revenu de pensions

Les contribuables de 65 ans et plus peuvent demander un crédit d'impôt de 17 pour cent de \$3,482. À compter de l'année d'imposition 1994, ce crédit est accordé en fonction du revenu. Il est diminué à raison de l'excédent du revenu net du contribuable sur \$25,921.

Les contribuables ont le droit de demander un crédit d'impôt fédéral égal à 17 pour cent des premiers \$1,000 de revenu de pensions. Les trois quarts environ des personnes qui réclament le crédit ont 65 ans ou plus et le quart ont moins de 65 ans.

Cette dépense fiscale entraînait pour le gouvernement fédéral un manque à gagner de \$1,315 milliard en 1991. L'assujettissement du crédit à un critère de revenu, annoncé dans le budget de 1994, devrait réduire ce manque à gagner d'environ \$300 millions en 1995. En 1991, le crédit pour revenu de pension a coûté \$285 millions. Combinés, ces deux crédits à l'égard des personnes âgées ont coûté \$1,6 milliard au gouvernement fédéral.

Aide fiscale à l'épargne-retraite

La défiscalisation de l'épargne placée dans des régimes de pension agréés, des régimes de participation différée aux bénéfices et des régimes enregistrés d'épargne-retraite coûtait \$14,915 milliards au gouvernement fédéral, selon les estimations, en 1991. Cette aide fiscale découle du report de l'impôt sur les revenus versés à ces régimes, ainsi que du revenu de placement réalisé par ces derniers, jusqu'à ce que des prestations soient versées. Chaque année, environ neuf à 10 millions de particuliers demandent des déductions au titre de cotisations versées à des régimes d'épargne-retraite ou en recevoient des prestations. L'épargne privée de retraite joue un rôle important dans la sécurité des revenus des Canadiens après leur vie active – et un rôle croissant à mesure que la génération de l'après-guerre approche de l'âge de la retraite.

que les familles à revenu unique ou les familles monoparentales ont une capacité contributive inférieure à celle des contribuables qui ont le même revenu, mais n'ont pas de conjoint ou d'enfant à charge. L'élimination ou une réduction importante de ce crédit soulèverait une question d'équité fiscale entre les couples à revenu unique et à double revenu. Cette dépense fiscale coûtait \$1.665 milliard au gouvernement fédéral en 1991.

Inclusion partielle des gains en capital

Seulement les trois quarts des gains en capital réalisés nets depuis 1972 sont incorporés au revenu. Le quart restant est exonéré d'impôt. Ce taux réduit d'incorporation des gains en capital incite les particuliers et les sociétés à investir en augmentant le rendement après impôt de leurs placements et tient partiellement compte de la fraction des gains en capital liée à l'inflation. Cette mesure entraînait, selon les estimations, une dépense fiscale de \$1.08 milliard en 1991.

Primes de régimes de santé payées par l'employeur

Environ huit millions de salariés bénéficiaient d'un régime d'assurance-santé financé par leur employeur sans payer d'impôt sur cet avantage, tandis que les autres doivent payer ces dépenses sur leur revenu après impôt. La non-imposition de cet avantage entraînait pour le gouvernement fédéral, selon les estimations, un manque à gagner de \$830 millions en 1991. L'incorporation d'un certain montant au revenu imposable des salariés, au titre de cet avantage, réduirait cette dépense fiscale.

Exonération des indemnités d'accident du travail

Les indemnités d'accident du travail ne sont pas imposables, bien que les cotisations soient déductibles. Normalement, lorsqu'une déduction ou un crédit est accordé au titre de primes ou cotisations, les prestations ou indemnités sont imposables. Les commissions d'indemnisation des accidents du travail constituées sous le régime des lois provinciales établissent le niveau des indemnités en tenant compte du fait qu'elles ne sont pas imposables. De façon générale, le taux d'indemnisation est égal à 90 pour cent du revenu *après impôt*, à concurrence d'un montant maximal. On craint que l'exonération des indemnités d'accident du travail n'ait un effet pervers sur

On trouvera une description de toutes les dépenses fiscales ainsi que de leur coût dans un document publié par le ministère des Finances, *Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés*.

Exonération des gains réalisés à la loterie et au jeu

Les gains réalisés à la loterie et au jeu ne sont pas assujettis à l'impôt. Le manque à gagner entraîne par cette dépense fiscale estimé à \$860 millions en 1991, ne reflète que les gains de loteries et de courses de chevaux. Le rendement éventuel de l'imposition de ces gains dépendrait cependant de la manière dont l'impôt serait conçu — de l'existence, par exemple, d'un seuil en deçà duquel les gains ne seraient pas imposables. De plus, en vertu de deux ententes distinctes, le gouvernement fédéral s'est engagé à ne pas occuper le domaine des loteries en contrepartie de paiements des provinces — \$49 millions en 1993-94.

Crédits pour études et frais de scolarité

Une aide fiscale est fournie aux étudiants qui fréquentent des établissements d'enseignement agréés, comme les universités et collèges. Un crédit d'impôt de 17 pour cent est offert au titre des frais de scolarité payés par les étudiants à ces établissements, au-delà de \$100. Les étudiants peuvent aussi demander un crédit d'impôt pour études égal à 17 pour cent de \$80 par mois de fréquentation à temps plein d'un établissement agréé. Les montants que l'étudiant n'utilise pas lui-même peuvent être transférés à un conjoint, à un parent ou à un grand-parent qui subvient à ses besoins, à concurrence de \$4,000. La structure des programmes sociaux en place au Canada, y compris des programmes de formation et d'aide à l'enseignement post-secondaire, fait actuellement l'objet d'un examen. L'aide fiscale fournie aux étudiants par les crédits d'impôt fédéraux s'élevait à \$314 millions en 1991.

Crédit de personne mariée et équivalent

Un contribuable marié qui subvient aux besoins de son conjoint a droit à un crédit d'impôt de 17 pour cent de \$5,380 pour l'année d'imposition 1994. Ce crédit est réduit de 17 pour cent de l'excédent du revenu du conjoint à charge sur \$538. De même, les parents célibataires peuvent demander un crédit d'impôt équivalent au titre d'un enfant. Le montant du crédit et le plafond limitant le revenu de l'enfant à charge sont les mêmes que pour le crédit de personne mariée. Ces crédits tiennent compte du fait

Principales dépenses fiscales

L'ampleur des mesures requises pour atteindre les objectifs fixés en matière de déficit oblige le gouvernement à envisager les initiatives qui pourraient être prises du côté des impôts et taxes. Il reste que les réductions de dépenses devraient être le moyen d'action privilégié. Pour déterminer les domaines fiscaux qu'il convient d'examiner de plus près, plusieurs principes ont été adoptés :

- les initiatives devraient contribuer à rendre l'économie plus efficiente;
- les initiatives devraient rendre le système plus équitable;
- il vaut mieux élargir l'assiette des impôts et taxes qu'en augmenter le taux.

À la lumière de ces principes, il est utile d'examiner quelques-unes des principales dépenses fiscales. Le tableau 37 présente toutes les dépenses fiscales dont le coût dépasse \$300 millions.

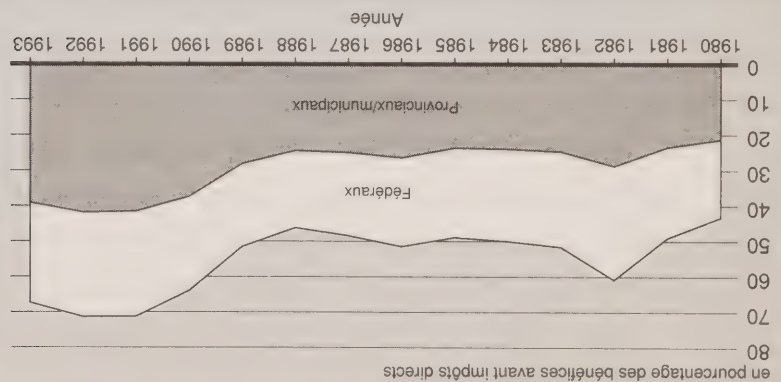
Les dépenses fiscales offrent une aide ou des encouragements à des groupes particuliers de citoyens ou d'entreprises ou à certains types d'activités. Le coût estimatif de chaque dépense fiscale ne tient pas compte des changements induits possibles, par exemple dans le comportement des contribuables. Par conséquent, l'élimination de la mesure considérée n'accroîtrait pas nécessairement les recettes publiques du montant indiqué.

Annexe Tableau 37

Principales dépenses fiscales

1991	(millions de dollars)
860	Exonération des gains de loterie et de jeu
314	Crédits pour études et frais de scolarité
1,665	Crédit de personne mariée et équivalent
1,080	Incorporation partielle des gains en capital
830	Exonération des primes de régimes privés d'assurance-santé collective payées par l'employeur
695	Exonération des indemnités d'accident du travail
1,600	Crédit en raison de l'âge
14,915	Aide fiscale à l'épargne-retraite
585	Exonération cumulative de \$500,000 de gains en capital sur les actions de petites entreprises
845	Crédit pour dons de charité
2,037	Taux réduit d'imposition des petites entreprises
353	Taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation
543	Crédit d'impôt à la R-D
465	Amortissement accéléré des frais d'exploration et d'aménagement

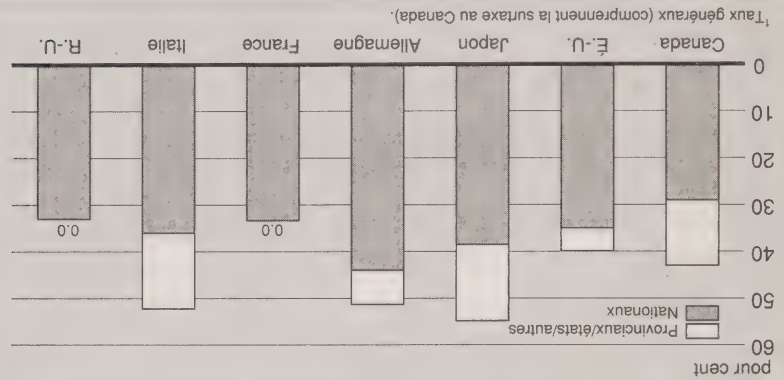
Annexe – Graphique 6 Ensemble des impôts directs des sociétés



administrations provinciales et municipales¹ – contre \$36 milliards (en dollars de 1993) en 1980. Exprimés en pourcentage des bénéfices des sociétés, les impôts directs ont également enregistré une hausse sensible entre 1980 et 1993, passant de 43,2 à 67,3 pour cent.

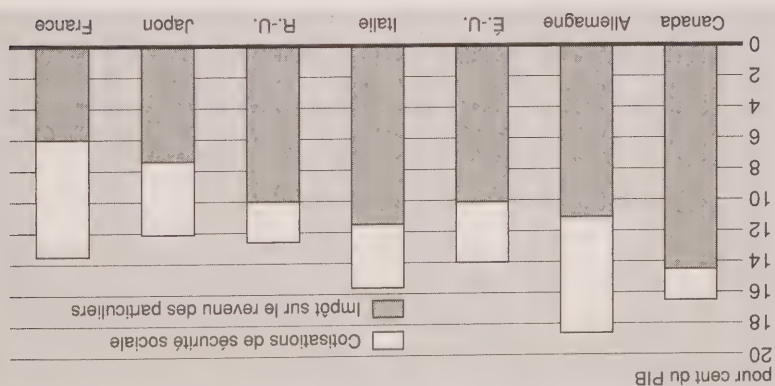
Les taux d'imposition des bénéfices peuvent exercer une grande influence sur les décisions d'investissement et d'implantation des entreprises, en particulier dans le nouveau contexte de mondialisation et d'intégration des économies.

Annexe – Graphique 7 Comparaison internationale de taux d'impôt sur le revenu des sociétés, 1993¹



¹ On ne dispose pas de chiffre exacts sur le montant des impôts indirects payés par les sociétés. Selon les estimations, toutefois, ces impôts représentent une proportion relativement faible de leur fardeau fiscal total.

Annexe – Graphique 5 Impôts sur le revenu des particuliers dans les pays du G-7, 1992



Le fardeau fiscal des sociétés

Les sociétés canadiennes paient divers impôts et autres prélèvements aux différents paliers de gouvernement, par exemple :

- les impôts sur les bénéfices;
- les impôts sur le capital et les primes d'assurances;
- les prélèvements sur la masse salariale (p. ex. l'impôt-santé, les cotisations d'assurance-chômage, de Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec et d'indemnisation des accidents du travail);
- les impôts fonciers; et
- les impôts indirects, comme les taxes de vente et d'accise, sur les intrants

d'entreprise.

À l'exception des impôts sur les bénéfices, ces prélèvements ne varient pas en fonction des bénéfices et doivent être versés peu importe que la société soit ou non rentable. Les impôts non fondés sur les bénéfices représentent environ 70 pour cent de l'ensemble des impôts directs versés par les entreprises.

En 1993 (dernière année pour laquelle on dispose de données), les sociétés canadiennes ont versé environ \$51 milliards d'impôts directs – soit environ \$21 milliards au gouvernement fédéral et \$30 milliards aux

Le tableau 36 donne un aperçu des perspectives des principales composantes de recettes jusqu'en 1995-96. Les recettes budgétaires devraient augmenter à \$123,7 milliards en 1994-95, en hausse de 6,6 pour cent par rapport à 1993-94. Près de la moitié de l'augmentation enregistrée entre 1993-94 et 1994-95 est attribuable à des facteurs ponctuels touchant essentiellement 1993-94. Au nombre de ces facteurs figurent les coûts transitoires de la restructuration du régime de prestations pour enfants et le traitement accéléré des remboursements d'impôt sur le revenu des particuliers à la fin de 1993-94. En 1995-96, les recettes devraient croître légèrement plus rapidement que l'économie en raison de la non-indexation et de la progressivité du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers assorti de taux marginaux plus élevés s'appliquant à des niveaux plus élevés de revenu imposable.

Annexe Tableau 36

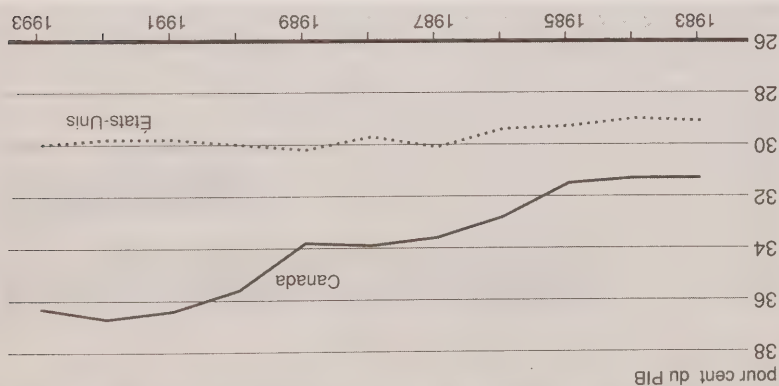
Recettes budgétaires

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions of dollars)			
Impôt sur le revenu des particuliers	51,051	58,600	63,800
Impôt sur le revenu des sociétés	9,819	11,000	13,300
Cotisations d'assurance-chômage	18,233	19,300	20,100
Taxe sur les produits et services	15,696	16,250	17,100
Taxe de vente/d'accise et droits	10,939	10,250	10,000
Autres recettes fiscales	1,594	1,600	1,650
Recettes non fiscales	8,652	6,700	7,050
Recettes totales	115,984	123,700	133,000

Les prélèvements sur le revenu des particuliers

Les prélèvements obligatoires sur le revenu des particuliers représentent au Canada 16,5 pour cent du PIB, une proportion plus élevée que dans tous les autres pays du G-7 sauf l'Allemagne, qui s'inscrit à 18,6 pour cent. Ils comprennent l'impôt sur le revenu des particuliers et les cotisations de sécurité sociale des salariés (au Canada, principalement les cotisations d'assurance-chômage et de Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec). Par rapport aux autres pays du G-7, le Canada dépend beaucoup plus de l'impôt sur le revenu des particuliers, lequel représente 14,5 pour cent du PIB et beaucoup moins des prélèvements de sécurité sociale.

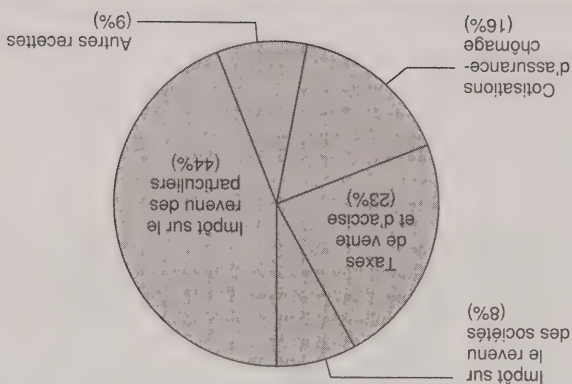
Annexe - Graphique 3 Comparaison des recettes fiscales de l'Etat - Canada-E.-U.



Les recettes fédérales

Ainsi que l'exposait le *Rapport financier annuel* pour 1993-94, les recettes du gouvernement fédéral s'élevaient à \$116,0 milliards en 1993-94. L'impôt sur le revenu des particuliers est la plus importante source de recettes du gouvernement fédéral, intervenant pour 44 pour cent du total. Les taxes de vente et d'accise viennent au deuxième rang, représentant 23 pour cent du total, avant les cotisations d'assurance-chômage (16 pour cent) et l'impôt sur le revenu des sociétés (8 pour cent). Les autres recettes (9 pour cent du total) comprennent par exemple les revenus de placements (les bénéfices fiscaux ou non fiscaux).

Annexe - Graphique 4 Répartition des recettes fédérales 1993-94

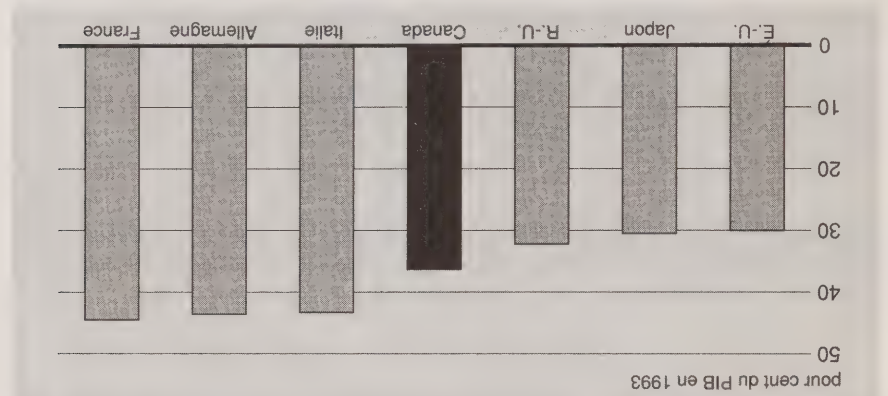


Annexe 2

Aperçu des recettes publiques

Cette annexe fournit des renseignements généraux sur les recettes publiques au Canada. En 1993, les recettes fiscales totales, selon les comptes nationaux, s'élevaient à \$258.1 milliards, soit à peu près 36.3 pour cent du PIB. Cela plaçait le Canada avant les États-Unis (où les recettes fiscales représentent 30.0 pour cent du PIB) et au milieu du classement des pays du G-7.

Annexe - Graphique 2 Comparaison des recettes fiscales totales - OCDE



Au Canada, les recettes fiscales ont enregistré une hausse appréciable par rapport au PIB. Entre 1980 et 1993, elles sont passées de 29.5 à 36.3 pour cent (une hausse de 23.1 pour cent) du PIB. Aux États-Unis, par contre, ces recettes sont passées de 29.8 à 30.0 pour cent (une hausse de 0.7 pour cent) du PIB pendant la même période.

Annexe – Tableau 35
Autres transferts

	1993-94	1994-95	1995-96
LTIRUP	238	237	249
Subventions municipales	426	426	426
Subventions législatives	38	40	4
Stabilisation	1,400		
Dividendes privilégiés	138	150	165
Recouvrement des allocations aux jeunes	-382	-423	-446
Total	1,858	430	434

(millions de dollars)

des investisseurs sur le revenu qu'elles tirent de la production, de la distribution ou de la vente d'électricité, de gaz ou de vapeur. Les mesures existantes, qui comportent un plafonnement du transfert total et une réduction de 10 pour cent du montant versé, limitent le niveau et la croissance du programme. Toute nouvelle restriction devrait tenir compte des répercussions éventuelles sur la compétitivité des entreprises en question par rapport à celles qui appartiennent à l'État et sont exonérées d'impôt selon la Constitution, ainsi que des incidences pour les provinces.

■ Le gouvernement fédéral verse aux municipalités des subventions en remplacement d'impôts fonciers au titre des services municipaux fournis aux immeubles fédéraux. Les paiements faits au titre de ce programme ont été maintenus, en 1993-94 et 1994-95, à leurs niveaux de 1992-93.

■ Subventions législatives : Ces paiements expressément définis dans la *Loi constitutionnelle* ont été instaurés en faveur des provinces lorsqu'elles se sont jointes à la Confédération. Dans la plupart des cas, elles prennent la forme d'une allocation par habitant pour aider les provinces à fournir des services publics.

■ Stabilisation des recettes : Ce programme indemnise les provinces en cas de diminution de leurs recettes, d'une année sur l'autre, à cause de l'évolution de l'économie. En raison de la situation économique observée au début des années 90, c'est-à-dire une faible croissance des revenus, un grand nombre de provinces ont vu diminuer leurs recettes, ce qui les a amenées à présenter des demandes aux termes du programme.

■ Impôt sur les dividendes privilégiés : Au lieu que les provinces imposent des prélèvements analogues aux impôts fédéraux sur les dividendes privilégiés, le gouvernement fédéral leur transfère 35 pour cent d'un impôt fédéral spécial.

■ Recouvrement des allocations aux jeunes : Au milieu des années 60, le Québec a reçu un transfert spécial de points d'impôt, aux termes des ententes de non-participation qui permettaient à une province de prendre en charge, sur le plan administratif et financier, certains programmes fédéraux provinciaux. L'un des programmes – les allocations aux jeunes – a par la suite été éliminé. Par conséquent, un paiement est maintenant fait chaque année au gouvernement fédéral pour assurer le recouvrement des points d'impôt transférés au Québec au titre du programme qui a pris fin.

Annexe 33
Péréquation – Droits

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Terre-Neuve	915	971	1,020
Ile-du-Prince-Édouard	171	191	202
Nouvelle-Écosse	919	999	1,059
Nouveau-Brunswick	874	923	975
Québec	3,545	3,725	3,918
Manitoba	926	1,031	1,090
Saskatchewan	518	660	701
Total	7,868	8,500	8,964

Transferts aux territoires

Le gouvernement fédéral procède à des transferts directs en espèces aux gouvernements territoriaux pour les aider à fournir des services publics. Les transferts sont calculés en fonction d'une formule tenant compte à la fois des besoins de dépense et de la capacité de recettes des territoires. Depuis 1990-91, la croissance des transferts est limitée par un plafond applicable à la croissance des besoins de dépense. Les transferts actuels représentent à peu près les deux tiers des recettes des Territoires du Nord-Ouest ainsi que du Yukon.

Le financement régi par une formule fait actuellement l'objet d'un examen et sera renouvelé le 1^{er} avril 1995.

Annexe 34 – Tableau 34

Transferts aux territoires

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Financement actuel	1,056	1,193	1,217

Autres transferts

Il existe plusieurs programmes de moindre importance qui prévoient des transferts fédéraux en espèces aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

■ *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique (LTIREUP)* : Le gouvernement fédéral verse aux provinces une partie de l'impôt qu'il perçoit auprès d'entreprises d'utilité publique appartenant à

Péréquation

Le programme de péréquation vise à permettre à toutes les provinces d'assurer des services publics de niveau relativement comparable moyennant un fardeau fiscal relativement comparable.

L'admissibilité à la péréquation est déterminée par une formule qui compare la capacité fiscale de chaque province, par habitant, à la capacité fiscale moyenne de cinq provinces, qui sert de norme ou de référence. Si sa capacité fiscale (par habitant) est inférieure à la norme, la province a droit à la péréquation. C'est le cas actuellement pour sept d'entre elles : les quatre provinces de l'Atlantique, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan. La péréquation est assujettie à un plafond qui limite la hausse cumulative du programme à la croissance cumulative du PNB depuis 1993-93. On s'attend à ce que la péréquation augmente d'environ 4 à 5 pour cent par année en moyenne.

Le principe du programme de péréquation est enchâssé sous forme d'engagement au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982, lequel stipule :

«Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de priver les provinces de paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.»

Le programme de péréquation est, selon la tradition, voté pour cinq ans. Il a été renouvelé récemment pour cinq années à compter du 1^{er} avril 1994. Avec le maintien du plafond, il devrait croître à peu près au même rythme que l'économie. Cela assure un financement stable aux provinces bénéficiaires de la péréquation.

Annexe – Tableau 31

Financement des programmes établis – Enseignement postsecondaire			
	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Enseignement postsecondaire	6,108	6,177	6,238
dont :			
Transferts de points d'impôt	3,697	3,848	4,124
Transferts en espèces	2,411	2,329	2,114

Financement des programmes établis – Santé

Le volet Santé du FPE constitue le plus important des programmes fédéraux de transfert aux provinces. Le total des droits à ce titre représente actuellement environ \$15 milliards, dont environ \$7 milliards de transferts en espèces.

Annexe – Tableau 32

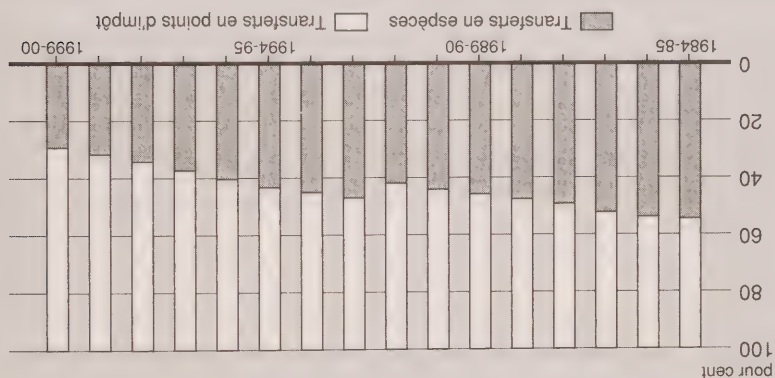
Financement des programmes établis – Santé			
	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Droits	15,129	15,300	15,452
dont :			
Transferts de points d'impôt	7,812	8,131	8,716
Transferts en espèces	7,317	7,169	6,736

Pour la période allant de 1990-91 à 1994-95, les droits du FPE au titre de la santé sont maintenus au même niveau par habitant, de sorte qu'ils augmentent au même rythme que la population. D'après la loi en vigueur, les droits au FPE Santé par habitant recommenceront à croître à partir de 1995-96, c'est-à-dire qu'ils reviendront égaux à la hausse nominale du produit national brut en sus de 3 pour cent.

Tous les gouvernements au Canada ont reconnu que l'augmentation effective des dépenses provinciales de santé ne pouvait être maintenue. Aussi les provinces ont-elles pris des mesures, récemment, pour reprendre en main ces dépenses. D'autres initiatives doivent être adoptées pour renouveler le système de soins de santé, afin de maintenir la qualité des services fournis aux Canadiens tout en ayant des programmes plus économiques.

le total des droits du FPE est maintenu au même niveau par habitant. En raison de cette restriction et de la croissance continue des transferts fiscaux, la partie en espèces du FPE a commencé à diminuer. Cette baisse des transferts en espèces au titre du FPE devrait se poursuivre à l'avenir.

Annexe - Graphique 1 Financement des programmes établis



Enseignement postsecondaire

Les transferts du FPE aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire représentent environ \$6 milliards. Ce total comprend à la fois des transferts en espèces et des points d'impôt. La partie en espèces (environ \$2,7 milliards) est en diminution.

L'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire est un élément clé de la réforme de la sécurité sociale. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le budget de février 1994 a établi les paramètres financiers applicables au volet Enseignement postsecondaire du FPE et au RAPC. Le document d'étude sur la réforme de la sécurité sociale propose, parmi les options disponibles, de remplacer les actuels transferts en espèces du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, qui sont en diminution, par une aide améliorée et stable aux étudiants sous la forme d'un nouveau programme de prêts. Le taux de remboursement des prêts pourrait dépendre des revenus futurs des étudiants.

Le transfert fiscal au titre de l'enseignement postsecondaire serait maintenu afin de venir en aide de façon permanente et croissante à l'ensei-

gnement postsecondaire au niveau provincial.

relatifs au RAPC et au volet Enseignement postsecondaire du FPE – ou des programmes qui les remplaceraient – ne devrait pas être plus élevé après la réforme qu’il ne l’était en 1993-94.

Le document d’étude intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain* expose des options visant à améliorer les régimes sociaux au Canada. Il indique que, pour obtenir les économies requises par le budget de février 1994, il faudra qu’à partir de 1996-97 l’ensemble des droits au titre du RAPC ou des régimes qui le remplaceraient ne soit pas supérieur à ce qu’il était en 1993-94.

Annexe – Tableau 30

Régime d'assistance publique du Canada

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
RAPC	7,230	7,373	7,322

Financement des programmes établis

Le Financement des programmes établis (FPE), qui aide les gouvernements provinciaux et territoriaux à financer leurs régimes de santé et leurs systèmes d’enseignement postsecondaire, est le principal programme fédéral de transfert aux provinces. Il dépasse quelque peu les \$21 milliards en 1994-95.

Chaque province reçoit le même montant par habitant.

Cette somme totale représente une combinaison de transferts fiscaux et de paiements directs en espèces. Un transfert fiscal consiste, pour le gouvernement fédéral, à céder aux provinces l’exploitation d’un «espace fiscal» dans le domaine de l’impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, au lieu de leur verser directement de l’argent. Concrètement, il y a transfert fiscal lorsque le gouvernement fédéral abaisse ses taux d’imposition pour permettre aux provinces d’augmenter les leurs en conséquence. Étant donné que les deux paliers de gouvernement agissent en coordination, l’effet net sur le contribuable est neutre. La valeur de ces transferts fiscaux augmente en même temps que l’assiette des impôts correspondants. Ces transferts représentent une source permanente de revenus croissants pour les provinces afin de financer la santé et l’enseignement postsecondaire.

La différence entre le total des droits (\$21,5 milliards) et la valeur des transferts fiscaux (\$12 milliards) est comblée par des transferts en espèces (\$9,5 milliards) du gouvernement fédéral aux provinces. Depuis 1990-91,

Principaux transferts aux autres administrations

Le gouvernement fédéral procède à des transferts aux administrations provinciales, territoriales et municipales pour leur aider à fournir des services à la population. La plupart de ces transferts soutiennent le système canadien d'assurance-santé, l'enseignement supérieur et un réseau de services et de programmes d'aide sociale.

En 1994-95, le gouvernement fédéral devrait transférer environ \$39 milliards en espèces et en points d'impôt aux administrations provinciales, territoriales et municipales dans le cadre des principaux programmes de transfert :

- Les transferts en espèces devraient se chiffrer à \$27,2 milliards.
- En outre, \$12 milliards seront transférés sous la forme de «points d'impôt» — c'est-à-dire d'une partie des impôts sur le revenu qui, autrement, seraient perçus par le gouvernement fédéral.

Les trois principaux programmes sont le Régime d'assistance publique du Canada, le Financement des programmes établis et la péréquation.

Régime d'assistance publique du Canada

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral prend en charge une partie des dépenses engagées par les provinces pour fournir une aide sociale aux nécessiteux et des services de bien-être social aux personnes dans le besoin ou qui pourraient vraisemblablement l'être. Avant 1990-91, le gouvernement fédéral payait 50 pour cent de toutes les dépenses admissibles.

Depuis 1990-91, la croissance annuelle des contributions du RAPC aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique) est plafonnée à 5 pour cent par an jusqu'à la fin de 1994-95. Les frais continuent d'être partagés sans restriction avec les autres provinces.

Dans le budget de février 1994, le gouvernement fédéral a annoncé que les droits au titre du RAPC seraient maintenus en 1995-96 à leurs niveaux de 1994-95, en attendant l'issue de la réforme de la sécurité sociale. Il a également indiqué dans ce budget que, en 1996-97, l'ensemble des droits

Les mesures de compression annoncées dans le budget de février 1994, et l'amélioration de la situation sur le marché du travail entraîneront un redressement marqué de la situation financière du Compte. Selon la loi en vigueur, les taux de cotisation seraient abaissés quand le Compte deviendrait excédentaire.

Au cours de la dernière récession, un déficit cumulé est apparu au Compte de l'assurance-chômage. Il s'établissait à \$5,9 milliards à la fin de 1993, soit à peu près un tiers des dépenses d'assurance-chômage.

Les déficits annuels qui ont été enregistrés pendant la récession ont nécessité un relèvement des taux de cotisation – à un moment où ces taux auraient dû être réduits afin d'encourager l'embauche. Afin d'éviter que cela ne se reproduise un excédent pourrait être permis. Cela permettrait de réduire sensiblement les taux de cotisation tout en leur assurant une certaine stabilité si des tensions devaient se manifester à l'avenir.

Pensions et allocations d'anciens combattants

Un ensemble de prestations et de services sont fournis aux anciens combattants et aux personnes à leur charge, aux survivants d'anciens combattants et aux civils admissibles, notamment des prestations d'invalidité, de soutien du revenu et de soins de santé.

Annexe – Tableau 29

Pensions et allocations d'anciens combattants

	1993-94	1994-95	1995-96
Pensions	1,103	1,151	
Allocations	130	133	
Soins de santé	168	178	
Autres	346	417	
Total	1,747	1,879	1,854

(millions de dollars)

Les tensions financières dans ce domaine ont trait principalement aux dépenses de soins de santé et à la prestation de services dans le cadre du Programme pour l'autonomie des anciens combattants, lequel prévoit un soutien à domicile pour les anciens combattants qui seraient autrement institutionnalisés.

Ni les allocations d'anciens combattants, ni les prestations d'invalidité ne sont imposables.

Annexe – Tableau 27

Compte de l'assurance-chômage – 1993

(milliards de dollars)	
Revenus	18.5
Cotisations	0.1
Pénalités	18.6
Total	14.3
Dépenses	1.3
Prestations normales	0.4
Maternité/parentales	0.3
Maladie	16.2
Pêcheurs	1.8
Total	1.3
Usages innovateurs	1.3
Frais d'administration	0.5
Autres (intérêts, créances douteuses)	19.8
Total	1.2
Déficit de l'année	5.9
Déficit cumulatif en fin d'année	

L'abaissement des cotisations, il serait plus facile aux entreprises de créer des emplois et de redonner du travail aux Canadiens et Canadiennes. Il en résulterait une hausse des revenus, une augmentation des recettes fiscales et une diminution du déficit. Grâce au renforcement des services de développement de l'emploi, les travailleurs au chômage pourraient mieux réussir leur réinsertion sur le marché du travail.

Annexe – Tableau 28

Prestations d'assurance-chômage

	1993-94	1994-95	1995-96
(milliards de dollars)			
Prestations normales	13.8	11.8	11.6
Prestations spéciales	1.9	1.9	2.0
Usages innovateurs	1.9	1.9	1.9
Total des versements de prestations	17.6	15.6	15.5

Prestations d'assurance-chômage

Les prestations prévues par le régime sont tirées sur le Compte de l'assurance-chômage. En 1993, les prestations d'assurance-chômage et les paiements faits pour des usages innovateurs (formation, création d'emplois) s'élevaient à \$18,0 milliards. En moyenne, environ 1,3 million de Canadiens recevaient des prestations d'assurance-chômage au cours de chaque mois de 1993. Les frais d'administration et autres se chiffraient à \$1,8 milliard, portant le total des dépenses du programme à \$19,8 milliards. Depuis 1990, toutes les dépenses imputées au Compte sont financées par les cotisations des employés et des employeurs. Ces derniers paient 1,4 fois le taux de cotisation des salariés. Les cotisations patronales et salariales d'assurance-chômage totalisaient \$18,5 milliards en 1993. Le Compte a aussi reçu \$100 millions de pénalités.

Le Compte se soldait donc par un déficit annuel de \$1,2 milliard en 1993, ce qui portait son déficit accumulé à \$5,9 milliards à la fin de la même année.

Les cotisations versées au Compte font partie des recettes budgétaires totales du gouvernement fédéral. De même, les dépenses du programme sont incluses dans les dépenses de programmes totales. Les déficits ou excédents annuels du Compte ont donc un effet direct sur la situation financière du gouvernement fédéral.

Les prestations d'assurance-chômage sont imposables à titre de revenu, tandis que les cotisations donnent droit à un crédit d'impôt. Les deman-deurs dont le revenu annuel net (y compris les prestations d'assurance-chômage) dépasse une fois et demie un plafond prescrit (\$58,100 en 1993) doivent rembourser 30 pour cent de ces prestations au-delà du plafond. Les remboursements de prestations faits par les bénéficiaires à revenu supérieur étaient estimés à \$27 millions. Ils sont portés au crédit du Compte et contribuent à financer les dépenses du programme.

D'importants changements structurels ont également été apportés au régime de l'assurance-chômage dans ce budget. Ces changements ne consistent cependant qu'une première étape. Le document intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain* expose des propositions qui modifieraient encore la structure du régime et entraîneraient d'importantes diminutions supplémentaires des dépenses, et ce, dans deux buts : réduire les taux de cotisation et renforcer les services de développement de l'emploi. Grâce à

■ Les contribuables ont également droit de demander un crédit d'impôt de 17 pour cent sur les premiers \$1,000 de revenu de pension privée. Les trois quarts environ des réclamants sont âgés de 65 ans ou plus, tandis qu'un quart d'entre eux ont moins de 65 ans.

Le tableau qui suit montre la répartition, selon le revenu du ménage, des prestations nettes aux personnes âgées après impôt. Près des trois quarts des prestations bénéficient à des ménages dont le revenu est inférieur à \$30,000.

Annexe – Tableau 26

Répartition des prestations fédérales nettes aux personnes âgées¹ selon le revenu du ménage – 1994

Revenu du ménage ²	Nombre de ménages ³	Prestation nette
(dollars)	(milliers)	(millions de dollars)
Moins de 15,000	800	7,020
15,000 à 20,000	390	2,650
20,000 à 25,000	380	3,230
25,000 à 30,000	250	1,700
30,000 à 40,000	280	1,830
40,000 à 50,000	200	1,290
50,000 à 60,000	120	730
60,000 à 75,000	110	670
Plus de 75,000	100	480
Total	2,630	19,600

¹ SV (nette d'impôt), SRG, AC, crédit pour revenu de pension et en raison de l'âge. (Ne comprend pas le crédit pour revenu de pension et AC perçus par des familles non-âgées.)

² Inclut la SV, le SRG et l'AC du chef du ménage et du conjoint.

³ Ménage comptant au moins une personne de 65 ans ou plus.

Le Régime de pensions du Canada (RPC) est un régime d'assurance sociale contributif lié au revenu salarial qui assure une certaine protection du revenu aux cotisants et à leur famille contre la perte de revenu due à la retraite, à l'invalidité ou au décès. Le régime s'applique partout au Canada sauf au Québec, où un programme analogue, le Régime de rentes du Québec (RRQ), est en vigueur.

Les cotisations et prestations du RPC n'étant pas comptabilisées dans les recettes ou les dépenses du gouvernement fédéral, elles n'ont aucun effet sur son déficit.

■ L'allocation au conjoint est une prestation non imposable (égale, au maximum, à \$759,42 par mois pour une personne veuve en octobre 1994) versée aux personnes de 60 à 64 ans dont le conjoint reçoit une pension de SV ou qui sont veufs ou veuves. Comme le SRG, cette prestation est fonction du revenu familial net.

Les paiements aux personnes âgées sont l'un des secteurs de dépense dont la croissance est la plus rapide. Cette dernière est due à l'augmentation du nombre de personnes âgées et au fait que les prestations sont entièrement indexées sur l'inflation. Ce taux de croissance continuera d'augmenter rapidement, en particulier après l'an 2010, lorsque la génération de l'après-guerre prendra sa retraite. En fait, la proportion de la population représentée par les personnes âgées doublera presque au cours des 40 prochaines années.

Annexe – Tableau 25

Prestations aux personnes âgées

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Dépenses			
Sécurité de la vieillesse	15.0	15.8	16.5
Supplément de revenu garanti	4.4	4.4	4.4
Allocations au conjoint	0.4	0.4	0.4
Total des dépenses directes	19.9	20.6	21.3
Mesures fiscales			
Crédit en raison de l'âge	1.5	1.5	1.4
Crédit pour revenu de pension	0.3	0.3	0.3
Imposition de la SV	-1.8	-1.9	-2.0
Remboursement de la SV	-0.4	-0.4	-0.4
Mesures fiscales nettes	-0.4	-0.5	-0.7
Aide totale	19.5	20.1	20.6

Outre ces trois programmes de dépenses, les Canadiens et Canadiennes âgés ont droit à deux crédits d'impôt, qui réduisent l'impôt à payer sur leur revenu.

■ Les contribuables âgés d'au moins 65 ans ont droit de réclamer un crédit d'impôt fédéral de 17 pour cent de \$3,482. À compter de l'année d'imposition 1994, le crédit est versé en fonction du revenu. Le crédit est réduit en fonction du montant du revenu net dépassant \$25,921.

Voilà qui termine l'examen des \$50 milliards de dépenses fédérales consacrées à des secteurs autres que les principaux transferts que le gouvernement fédéral verse aux particuliers et aux autres administrations.

Principaux transferts aux particuliers

Le gouvernement fédéral a consacré \$39,5 milliards en 1993-94 au soutien direct du revenu des particuliers. Ce montant ne comprend pas les paiements aux autochtones, qui ont déjà été traités. Ils représentent plus du tiers de l'ensemble des dépenses de programmes – ce qui en fait la principale catégorie de dépense. La majeure partie des paiements bénéficient aux personnes âgées et aux chômeurs.

Prestations aux personnes âgées

Les dépenses directes du gouvernement fédéral au titre des prestations aux personnes âgées, qui comprennent la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et l'allocation au conjoint (AC), représentaient \$20,6 milliards en 1994-95.

■ Les prestations de SV sont versées chaque mois (la prestation maximale est de \$387,74 en octobre 1994) aux Canadiens et Canadiennes de 65 ans et plus. Elles sont imposables et récupérées auprès des personnes âgées à revenu supérieur lorsqu'elles produisent leurs déclarations de revenu. Les prestations sont actuellement récupérées au taux de 15 pour cent de l'excédent du revenu individuel sur \$53,215. Par conséquent, la récupération est complète lorsque le revenu se situe à un peu moins de \$84,000. Ce mécanisme de récupération fiscale rapportera environ \$400 millions en 1994-95.

■ Le SRG est une prestation mensuelle non imposable (égale au maximum à \$460,79 par mois pour une personne seule en octobre 1994) versée aux bénéficiaires de la SV en fonction de leur revenu familial lorsque celui-ci est faible. Le revenu maximal, y compris la SV, en deçà duquel le SRG est payable est d'environ \$15,700 pour un pensionné vivant seul et d'environ \$23,800 pour les pensionnés mariés. Plus de 40 pour cent des prestations de SV/SRG bénéficient à des personnes âgées à faible revenu qui ont droit au SRG.

Travaux publics et Services gouvernementaux

Ce ministère fournit des produits intégrés, des services communs et des locaux aux autres ministères et organismes fédéraux. Dans le domaine des biens immeubles fédéraux, les services fournis concernent l'immobilier, l'architecture et l'ingénierie. D'autres produits ou services communs sont également offerts dans les domaines des communications, du conseil, de la vérification, des opérations bancaires et de la gestion de trésorerie, des paiements de pension, des achats de biens et de services, de l'aliénation des biens excédentaires, de la fourniture d'articles d'usage courant, de la traduction, de l'information, des techniques de gestion et d'information ainsi que d'autres services communs qui appuient les activités de toute l'administration fédérale. En ce qui concerne les locaux, le ministère gère un portefeuille varié de bureaux et d'autres immeubles à usage général pour les locataires fédéraux.

Annexe – Tableau 24

Travaux publics et Services gouvernementaux¹

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Programme des biens immobiliers	1,223	1,250	
Programme des approvisionnements et services	557	602	
Autres	43	26	
Total	1,823	1,878	1,798

¹ Ne comprend pas les subventions fédérales aux municipalités tenant lieu d'impôts fonciers, qui sont comprises dans les transferts aux autres paliers d'administration.

Statistique Canada

Cet organisme recueille, analyse et publie des renseignements sur à peu près tous les aspects du Canada et de sa population.

Autres organismes

Un certain nombre d'autres organismes fournissent des services communs aux autres ministères (Centre canadien de gestion) ou exercent un rôle de réglementation (Bureau du surintendant des institutions financières). Dans bien des cas, les possibilités d'économie dans ces domaines dépendent en bonne partie de la réduction des programmes et services fournis par les autres ministères et organismes fédéraux.

Annexe – Tableau 22

Organismes centraux

	1993-94	1994-95	1995-96
Bureau du Conseil privé	109	71	54
Finances	69	66	64
Conseil du Trésor			
Ministère	86	87	83
Cotisations patronales	662	703	758
aux régimes d'assurance			
Total	926	927	959

(millions de dollars)

Revenu national

Revenu Canada est chargé de l'administration des politiques concernant les impôts et taxes, les frontières et le commerce extérieur. Il perçoit : les impôts fédéraux; l'impôt sur le revenu des particuliers pour le compte de toutes les provinces, sauf le Québec; l'impôt des sociétés pour toutes les provinces, sauf l'Alberta, l'Ontario et le Québec; la taxe sur les produits et services (TPS) dans toutes les provinces, sauf au Québec; les taxes sur les marchandises, les droits d'accise et les droits sur les importations; les taxes provinciales sur les ventes, les alcools et le tabac aux frontières pour le compte de certaines provinces; les cotisations d'employeurs et d'employés dans le cadre du Régime de pensions du Canada; ainsi que les cotisations d'employeurs et d'employés à l'assurance-chômage.

Revenu Canada est également responsable de divers programmes de crédits d'impôts fédéraux et provinciaux, ainsi que de l'administration de la politique du commerce extérieur et de la protection de la société canadienne contre le mouvement illégal de produits et de personnes aux frontières du pays.

Annexe – Tableau 23

Revenu national

	1993-94	1994-95	1995-96
Douanes et accise	1,069	922	878
Impôt	1,314	1,285	1,230
Total	2,383	2,207	2,108

(millions de dollars)

Parlement et gouverneur général

Le fonctionnement du Parlement du Canada — y compris la rémunération des députés, des sénateurs et du personnel — revenait à environ \$290 millions.

Le financement des activités du gouverneur général s'élève à environ \$10 millions par an.

Le Directeur général des élections supervise le déroulement des élections fédérales, tandis que le vérificateur général fournit au Parlement des renseignements utiles pour examiner les programmes et les activités financières du gouvernement.

Annexe — Tableau 21
Parlement

	1993-94	1994-95	1995-96
Sénat	41	42	41
Chambre des communes	241	238	228
Bibliothèque du Parlement	16	16	16
Gouverneur général	10	10	10
Directeur général des élections	157	42	4
Vérificateur général	58	57	53
Total	523	405	352

(millions de dollars)

Organismes centraux

Le Conseil privé fournit des conseils et un appui au Premier ministre, au Cabinet et aux comités du Cabinet de manière à assurer le bon fonctionnement du processus décisionnel.

À titre d'organisme central chargé de fournir des conseils sur les affaires économiques et financières du Canada, le ministère des Finances s'intéresse à tous les aspects de l'économie canadienne. Il administre également un certain nombre de programmes, notamment celui de la péréquation, des ententes de développement international et, de concert avec la Banque du Canada, le programme d'emprunt du gouvernement fédéral.

Le Conseil du Trésor supervise la gestion des dépenses fédérales ainsi que les ressources humaines et matérielles du gouvernement. La majeure partie de son budget sert à payer les cotisations patronales d'assurance-santé, d'assurance-vie, d'assurance-santé provinciale et les impôts provinciaux sur la masse salariale.

Annexe – Tableau 19

Défense – Protection civile Canada

	1993-94	1994-95	1995-96
Défense			
Capital	2,832	2,884	
Fonctionnement	8,151	7,776	
Pensions	828	679	
Autres	193	196	
Total	12,003	11,535	11,251
Protection civile Canada	30 ¹	28 ¹	17

¹ Comprend les paiements effectués dans le cadre de l'Accord d'aide financière en cas de sinistre.

Opérations générales du gouvernement

Les opérations générales du gouvernement correspondent à toute une série de ministères et d'organismes se livrant, pour la plupart, à des activités qui appuient ou coordonnent le fonctionnement d'autres entités fédérales.

Annexe – Tableau 20

Opérations générales du gouvernement

	1993-94	1994-95	1995-96
Parlement et gouverneur général	523	405	352
Organismes centraux	926	927	959
Revenu national	2,383	2,207	2,108
Travaux publics et Services gouvernementaux	1,823	1,878	1,798
Commission de la capitale nationale	91	89	88
Statistique Canada	271	282	264
Organismes			
Centre canadien de gestion	11	11	11
Secrétariat des conférences			
Intergouvernementales canadiennes	3	3	3
Bureau canadien d'enquête sur les accidents			
de transport et de la sécurité des transports	27	26	25
Commissaire aux langues officielles	12	12	11
Commission des relations de travail			
dans la fonction publique	6	6	6
Comité de surveillance des activités			
de renseignements de sécurité	1	1	1
Commission de la fonction publique	142	129	125
Tribunal canadien du commerce extérieur	8	8	7
Commission de révision des marchés publics	0.4	1	1
Bureau du surintendant des			
institutions financières	2	3	3
Condition féminine : Bureau de la coordinatrice	6	5	4
Conseil consultatif sur la situation de la femme	3	3	3
Postes Canada	14	14	14
Corporation commerciale canadienne	14	13	12
Achat de pièces canadiennes	36	42	42
Total	6,302	6,062	5,837

Société canadienne d'hypothèques et de logement

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'instrument par lequel le gouvernement fédéral aide les Canadiens et Canadiennes à disposer d'un logement abordable et adéquat. La majeure partie des transferts fédéraux à la SCHL sert à subventionner le coût du logement offert aux familles à revenu faible ou modeste.

La quasi-totalité des dépenses de logement social de la SCHL sert à subventionner le coût des habitations existantes, très peu d'argent étant consacré à une aide nouvelle dans ce secteur. Récemment, \$50 millions pour 1994 et pour 1995 ont été réaffectés en faveur des nouvelles dépenses pour l'aide à la rénovation domiciliaire.

Annexe – Tableau 18

Société canadienne d'hypothèques et de logement

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Logement social	1,845	2,052	
Autres	100	97	
Total	1,945	2,149	2,156

Toute nouvelle activité en faveur de logement social ne peut être financée actuellement qu'à l'aide des gains d'efficacité réalisés dans le portefeuille actuel du logement. La SCHL travaille actuellement, de concert avec les provinces et d'autres parties intéressées, à définir les moyens de rendre les dépenses plus efficaces.

Défense

Le budget de février 1994 a réduit de 5 pour cent le niveau absolu des dépenses consacrées à la défense en 1994-95 et d'encore 1 pour cent par an jusqu'en 1998-99.

En outre, les traitements ont été bloqués pour deux ans dans le cadre de la stratégie salariale globale du gouvernement.

Ainsi qu'annoncé dans le budget de février 1994, un réexamen complet de la politique de défense est en voie.

Programmes des autochtones

L'aide financière que le gouvernement fédéral consacre aux populations autochtones est actuellement d'environ \$5 milliards. Outre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et celui de la Santé, 12 ministères administrent des programmes destinés aux autochtones, notamment Industrie Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Les fonds consacrés aux programmes des autochtones constituent l'un des secteurs de dépenses fédérales qui enregistrent la croissance la plus rapide – environ 10 pour cent par an en moyenne au cours des six dernières années. La croissance a été la plus rapide dans le domaine de la prestation des services de santé aux populations autochtones, qui augmente à un rythme annuel d'environ 12 pour cent, et les programmes du MAINC, dont la progression est de plus de 8 pour cent par an.

Annexe 17

Affaires indiennes et Nord canadien

	1993-94	1994-95	1995-96
Transferts	928	1,032	
Éducation	822	998	
Aide sociale	669	669	
Immobilisations (logement compris)	278	292	
Revendications	318	250	
Terres et fiducie	18	21	
Développement économique	50	51	
Affaires du Nord	60	58	
Autres	20	12	
Total	3,163	3,383	
Dépenses de fonctionnement et en capital	423	376	
Total	3,586	3,759	4,051

(millions de dollars)

L'un des principaux facteurs expliquant cette forte hausse est le fait que les populations autochtones du Canada enregistrent une croissance démographique d'environ 2 pour cent par année, soit le double du taux de croissance de la population canadienne.

Le budget de février 1994 a modéré le rythme d'augmentation des programmes autochtones.

Annexe – Tableau 16

Développement des ressources humaines

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Transferts			
Programmes de formation	1,278	1,282	
Stratégie du poisson de fond			
de l'Atlantique	113	38	
Prestations d'adaptation des travailleurs	113	38	
Indemnisation des accidents du travail	49	61	
Réadaptation professionnelle	187	195	
des handicapés	521	479	
Prêts aux étudiants	36	39	
Prestation spéciale pour enfants	85	53	
Autres	2,269	2,494	
Total	462	538	
Dépenses de fonctionnement			
et en capital	2,731	3,032	2,989
Total	10	9	9
Conseil canadien des relations des travail			
Centre canadien d'hygiène	3	3	3
et de sécurité au travail	2,744	3,044	3,001
Total	5,196	5,150	5,100
Mesures fiscales			
Prestation fiscale pour enfant	2,685	2,750	2,800
Crédit pour TPS – faible revenu	7,881	7,900	7,900
Total			

Une bonne partie de ces dépenses de programmes font actuellement l'objet d'une réévaluation dans le cadre de l'examen de la sécurité sociale. Dans ce contexte, on demande aux Canadiens de quelle manière les programmes sociaux devraient être réaménagés en fonction de l'évolution des besoins et des contraintes financières. Cela exigera des choix difficiles et l'établissement de priorités bien claires.

■ \$195 millions pour la réadaptation professionnelle des personnes handicapées;

■ \$479 millions pour les bonifications d'intérêt et défauts de paiement dans le cadre du Programme de prêts aux étudiants du Canada;

■ \$89 millions pour le Programme d'adaptation des travailleurs âgés, qui fournit un soutien du revenu de longue durée aux travailleurs âgés victimes d'importantes mises à pied permanentes et incapables d'obtenir un autre emploi avant l'expiration de leurs prestations d'assurance-chômage;

■ \$61 millions pour les commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail afin de financer les indemnités versées aux travailleurs fédéraux ou aux personnes à leur charge au titre de lésions professionnelles;

■ \$39 millions pour les prestations spéciales pour enfant, des paiements étant fournis aux organismes de bien-être social, à des ministères et à des institutions publiques ainsi qu'à des parents d'accueil qui s'occupent d'enfants de moins de 18 ans.

En outre, deux importantes dépenses fiscales sont offertes, en fonction du revenu, aux familles à revenu modique. En janvier 1993, l'allocation familiale, le crédit pour enfant à charge et le crédit d'impôt remboursable pour enfants ont été remplacés par la prestation fiscale pour enfants. Cette dernière comporte deux volets : une prestation de base et un supplément de revenu du travail. Les prestations maximales sont versées aux familles dont le revenu net se situe entre \$10,000 et \$21,000. Au-delà de ce montant, le revenu du travail supplémentaire est récupéré au taux de 10 pour cent du revenu. Le crédit de base est récupéré auprès des familles avec deux enfants à charge ou plus dont le revenu net dépasse \$25,921, au taux de 5 pour cent du revenu.

Le gouvernement fédéral apporte une aide supplémentaire sous la forme du crédit pour TPS. Ce dernier, versé en espèces, aide les Canadiens à revenu faible ou modeste à compenser le coût de la TPS sur leurs achats. La prestation de base est de \$199 par adulte et de \$105 par enfant pour les familles dont le revenu net est inférieur à \$25,921. Le crédit est réduit de 5 pour cent du revenu au-dessus de ce seuil. Il est entièrement éliminé lorsque le revenu familial atteint \$35,181.

Annexe – Tableau 15
Santé

	(millions de dollars)		
	1993-94	1994-95	1995-96
Ministère			
Transferts			
Services de santé	808	930	
des Indiens et du Nord	122	162	
Autres	930	1,092	
Total	443	412	
Dépenses de fonctionnement			
et en capital			
Total	1,373	1,504	1,500
Autres			
Conseil de recherches médicales	258	248	245
Conseil d'examen du prix			
des médicaments brevetés	3	3	3
Conseil de contrôle des renseignements	1	1	1
relatifs aux matières dangereuses			
Total	1,635	1,757	1,750

Environ \$250 millions sont prévus pour les recherches dans le domaine de la santé, sous l'égide du Conseil de recherches médicales. La réévaluation des priorités fédérales dans ces domaines a déjà permis d'améliorer l'efficacité. Une réévaluation permanente des priorités et le renouveau du système de santé devraient normalement déboucher sur d'importantes économies supplémentaires. Une meilleure coordination des services d'inspection avec d'autres ministères et la tarification de certains services produiraient également des économies.

Développement des ressources humaines

Le Développement des ressources humaines est chargé d'appliquer les programmes de sécurité du revenu destinés aux personnes âgées et aux chômeurs, les prêts aux étudiants et les programmes d'adaptation sur le marché du travail. Il fournit également des fonds aux provinces pour le bien-être social, l'aide sociale et l'enseignement postsecondaire.

Si l'on exclut les principaux programmes de transfert, traités plus loin, et les dépenses de fonctionnement, il y a environ :

■ \$1.6 milliard pour les subventions et contributions dans le cadre des programmes d'emploi et de formation;

Annexe – Tableau 14

Citoyenneté et Immigration

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Transferts	85	90	
Accord Canada-Québec sur l'immigration	79	106	
Cours de langue	64	51	
Aide à l'adaptation	13	14	
Installation et intégration	3	3	
Total	244	264	
Depenses de fonctionnement et en capital	271	316	
Commission de l'immigration	83	82	
et du statut de réfugié			
Total	598	662	613

Santé

Si l'on exclut les transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis, les dépenses s'élèvent à environ \$1.5 milliard dans ce secteur.

Environ \$900 millions sont dépensés pour permettre aux Inuit et aux Indiens inscrits de bénéficier de services de santé, notamment de traitements et de services hospitaliers, du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, ainsi que de tout un éventail de prestations complémentaires qui s'ajoutent aux services de santé provinciaux, territoriaux et municipaux.

Des subventions sont également versées pour répondre aux besoins, en matière de santé, de groupes tels que les enfants à risque, les personnes âgées et les victimes du SIDA, ainsi que pour promouvoir un mode de vie sain. Une somme supplémentaire de \$400 millions correspond aux dépenses de fonctionnement entraînées par la réduction des risques pour la santé, par le biais d'activités de recherche, de réglementation des médicaments, d'inspection, d'essais, de renseignements sur la santé de la population et de promotion de la santé.

Programmes sociaux

La majeure partie des dépenses fédérales dans le domaine des programmes sociaux prend la forme de transferts aux particuliers, par exemple les prestations versées aux personnes âgées ou aux bénéficiaires de l'assurance-chômage, comme on le verra plus loin.

Cependant, \$11 milliards de plus sont consacrés à d'autres programmes sociaux par les ministères de la Santé, du Développement des ressources humaines, des Affaires indiennes et du Nord canadien et de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Annexe – Tableau 13
Programmes sociaux

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Citoyenneté et Immigration	598	662	613
Santé	1,635	1,757	1,750
Développement des ressources humaines	2,744	3,044	3,001
Affaires indiennes et Nord canadien	3,586	3,759	4,051
Société centrale d'hypothèques et de logement	1,945	2,149	2,156
Total	10,508	11,370	11,570

Citoyenneté et Immigration

Le ministère est chargé de promouvoir les valeurs de la citoyenneté canadienne, de gérer l'immigration ainsi que l'entrée des visiteurs et des travailleurs temporaires, d'administrer le système de détermination du statut de réfugié, de voir à l'application de la *Loi sur l'immigration* et d'aider les nouveaux immigrants à s'adapter et à s'installer. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié statue sur les demandes de statut de réfugié, entend les appels en matière d'immigration et se prononce sur les enquêtes en matière d'immigration et les révisions des motifs de détention.

Environ \$250 millions sont fournis pour les services d'installation et d'intégration, notamment pour le soutien du revenu et les cours de langue. Ces fonds sont versés en grande partie aux provinces et aux organismes non gouvernementaux qui assurent la prestation des services.

La politique canadienne d'immigration fait actuellement l'objet d'un réexamen, après une consultation approfondie des Canadiens. L'un des objectifs essentiels est d'assurer une plus grande efficacité des programmes tout en respectant les principes d'équité, de capacité financière et de durabilité.

Outre ses dépenses pour l'aide internationale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dépensera \$1.3 milliard en 1994-95. De ce montant, \$286 millions correspondent aux obligations du Canada aux forces de maintien de la paix de l'ONU et à ses contributions à titre de membre d'organisations internationales comme les Nations Unies et l'Organisation mondiale de la santé.

Les dépenses de fonctionnement absorbent la majeure partie des fonds restants, notamment le coût du personnel en poste dans les ambassades, consulats et autres bureaux à travers le monde.

L'aide aux pays en développement était fixée à \$2.6 milliards dans le budget de février 1994, avant d'être bloquée à ce niveau.

La majeure partie de ces fonds sont administrés par l'ACDI. Le programme de l'Agence offre une aide bilatérale et multilatérale, une aide alimentaire, des programmes spéciaux de développement et des secours d'urgence.

De même, le ministère des Finances fournit une aide à des institutions financières internationales comme la Banque mondiale, tout en finançant des accords multilatéraux de réduction de la dette bilatérale.

Ainsi qu'annoncé dans le budget de février 1994, un réexamen approfondi de la politique d'aide à l'étranger est en voie.

Annexe – Tableau 12

Affaires étrangères et commerce et aide internationaux

1993-94 1994-95 1995-96

(millions de dollars)

Affaires étrangères	Transferts		
	Organismes des Nations Unies	Maintien de la paix – Nations Unies	Autres organismes internationaux
	80	128	160
	92	34	22
		23	
		15	20
		42	41
Total	320	370	
Dépenses de fonctionnement	881	913	
et en capital			
Total	1,201	1,283	1,213
Aide internationale			
Transferts			
	ACDI – Programmes de partenariat	736	617
	ACDI – Initiatives nationales	1,026	1,143
	Organismes financiers internationaux	461	435
	Remboursements de prêt	-69	-60
	Autres	217	193 ¹
Total	2,371	2,328	
Dépenses de fonctionnement	165	154	
et en capital			
Centre de recherches pour	142	112	
le développement international			
Total	2,678	2,594	2,601
Organismes			
	Secrétariat canadien	2	2
	Commission mixte internationale	5	4
	Société pour l'expansion		
	des exportations	173	185
Total des dépenses	4,059	4,067	4,005

¹ Le chiffre comprend l'aide à l'ancienne Union soviétique, les octrois à l'aide internationale et les contributions versées par les Affaires étrangères, le programme des bourses ainsi que les frais d'administration des programmes des Affaires étrangères constituant l'enveloppe de l'aide internationale.

Annexe – Tableau 11

Programmes relatifs au patrimoine et à la culture

	1993-94	1994-95	1995-96
--	---------	---------	---------

(millions de dollars)

Transferts	1,090	1,091	
Société Radio-Canada			
Société de développement			
de l'industrie cinématographique			
canadienne	124	122	
Office national du film	81	81	
Conseil des arts du Canada	99	98	
Musées nationaux	104	99	
Centre national des arts	22	22	
Archives nationales	60	59	
Bibliothèque nationale	47	37	
Langues officielles	281	290	
Sport amateur	76	64	
Subvention postale	81	77	
Autres	150	172	
Total	2,215	2,212	
Parcs Canada	412	348	
Commission des champs			
de bataille nationaux	5	5	
Conseil de la radiodiffusion et	35	21	
des télécommunications canadiennes			
Dépenses de fonctionnement	168	160	
et en capital			
Total	2,835	2,746	2,664

Affaires étrangères et

commerce et aide internationaux

Ces programmes visent à mettre en application les politiques étrangères du Canada, à représenter les intérêts du Canada à l'étranger et à venir en aide aux pays en développement.

Ils sont exécutés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère des Finances, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et d'autres organismes comme le Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

économique et à la promotion des exportations, de même que pour maintenir une participation canadienne vigoureuse au marché mondial et à l'autoroute de l'information;

programme des parcs : promouvoir la connaissance et la compréhension du patrimoine canadien en commémorant des lieux historiques d'importance nationale, assurer une activité économique soutenue dans les régions défavorisées, protéger les écosystèmes situés dans les parcs nationaux et fournir nombre des produits et des attraits essentiels qui font du Canada une destination touristique sans pareille.

Le Parlement attribue des crédits aux sociétés d'État participant à la mise en valeur de l'identité culturelle du Canada. Des fonds d'environ \$1.1 milliard sont fournis chaque année à la Société Radio-Canada (SRC) afin d'appuyer ses services de radiodiffusion et de télédiffusion. Les annonces publicitaires à la télévision rapportent environ \$300 millions par an. Des paiements sont également faits au Conseil des arts du Canada pour qu'il puisse venir en aide aux milieux artistiques, à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne pour qu'elle assure la promotion de l'industrie du long-métrage et de la télévision, ainsi qu'à l'Office national du film afin de produire et de distribuer des films canadiens.

Des crédits sont également votés pour les musées fédéraux et le Centre national des arts.

Toute réduction appréciable du budget de la Société Radio-Canada nécessiterait un examen du mandat qui lui est actuellement confié. Le plan d'activité de Parcs Canada prévoit une forte augmentation des recettes, une diminution des dépenses de fonctionnement et, par un effet de levier, l'obtention de fonds supplémentaires auprès des partenaires dans la gestion des parcs et des lieux historiques. Tous les autres secteurs du ministère, qui fournissent une aide financière aux sports, à la culture, aux langues officielles, au multiculturalisme et à la citoyenneté autochtone, sont en cours de réévaluation dans le cadre de l'Examen des programmes.

Des pressions financières considérables s'exercent dans ce domaine. La décision rendue en 1992 par la Cour suprême, qui limite le délai d'audition d'une cause par un tribunal, impose des tensions supplémentaires au système judiciaire. Bien des prisons sont bondées et nécessiteront de la réflexion. Le défi consiste à trouver des manières plus efficaces de faire fonctionner le système judiciaire et pénal tout en protégeant mieux les Canadiens et Canadiennes.

Programmes relatifs au patrimoine et à la culture

Ces programmes visent à promouvoir l'identité canadienne, la connaissance et la compréhension du Canada, l'unité nationale et la cohésion sociale, à assurer la prestation de programmes dans les deux langues officielles et en langue autochtone, à mettre en valeur le patrimoine multiculturel du Canada et à protéger les parcs nationaux et lieux historiques.

Ces programmes sont mis en oeuvre en grande partie par le ministère du Patrimoine canadien ainsi que les organismes et sociétés d'État connexes. Les activités du ministère se répartissent entre les grands domaines suivants :

identité canadienne : promouvoir la connaissance et la compréhension du Canada, la fierté d'être Canadien et une participation active à la vie canadienne en offrant de l'aide, sous forme financière ou autre, à des organismes sans but lucratif, à des institutions et à des particuliers afin d'appuyer les études canadiennes, la Fête du Canada et les cérémonies officielles, les centres d'accueil autochtones, la conservation des langues autochtones, l'appréciation de la diversité culturelle et le sport amateur, ce qui comprend des contributions aux organismes qui partagent des jeux nationaux et internationaux;

langues officielles : promouvoir, en partenariat avec les provinces, la dualité linguistique de la société canadienne en fournissant une aide, financière ou autre, pour assurer la vitalité des groupes minoritaires de langue officielle au Canada et encourager l'apprentissage d'une langue seconde ainsi que l'enseignement en langue minoritaire;

développement culturel et patrimoine : aide financière et soutien structurel au secteur de la culture afin de renforcer son apport à l'identité canadienne, à la création d'emplois, au développement

■ du fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles;

■ du maintien de la paix, de l'ordre public et de la sécurité par l'intermédiaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC);

■ de la mise en oeuvre de la Politique sur la police des Premières nations, ce qui comporte des négociations tripartites entre les autorités fédérales, provinciales ou territoriales et les gouvernements des Premières nations afin de fournir des services de police appropriés et adaptés à la culture des collectivités des Premières nations;

■ de la sécurité nationale par l'intermédiaire du Service canadien du renseignement de sécurité;

■ du règlement des griefs formulés par le public ou des membres de la GRC, par l'intermédiaire du Comité externe d'examen de la GRC et de la Commission des plaintes du public contre la GRC, ainsi que de la protection des délinquants par l'entremise du Bureau de l'Enquêteur correctionnel. Les dépenses sont présentées en termes nets pour la GRC, les administrations provinciales et municipales qui bénéficient de ses services acquittant des frais à ce titre.

Annexe – Tableau 10

Justice et programmes juridiques

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Justice			
Palements de transfert	156	158	
Loi sur les jeunes contrevenants	89	88	
Aide juridique	13	18	
Autres	258	264	
Total	204	183	
Dépenses de fonctionnement			
et en capital			
Total	462	447	430
Soliciteur général			
Palements de transfert	27	48	
Programme de police indienne	43	50	
Total	70	98	
Dépenses de fonctionnement			
et en capital			
Service correctionnel Canada	997	1,024	
GRC	1,204	1,148	
Ministère	36	27	
Total	2,237	2,199	
Total	2,307	2,297	2,256
Affaires judiciaires fédérales	198	208	
Cour suprême du Canada	17	18	
Cour fédérale du Canada	32	19	
Cour canadienne de l'impôt	10	10	
Commissariats à l'information	7	6	
et à la protection de la vie privée			
Commission canadienne	18	17	
des droits de la personne			
Service canadien du renseignement	244	207	
de sécurité			
Commission nationale	27	26	
des libérations conditionnelles			
Comité externe d'examen de la GRC	1	1	
Commission des plaintes	3	4	
du public contre la GRC			
Bureau de l'Enquêteur correctionnel	1	1	
Commission de réforme du droit			
Total	557	518	502
Total des dépenses	3,325	3,262	3,188

La Banque fédérale de développement offre des prêts, du capital-risque ainsi que des services de conseil en gestion aux petites entreprises.

Des subventions de fonctionnement sont versées à la Société de développement du Cap-Breton afin d'aider à réorganiser et adapter l'industrie de l'extraction du charbon dans l'île.

D'autres programmes visent à promouvoir l'équité et l'efficacité des marchés au Canada ainsi qu'à protéger et promouvoir les intérêts des consommateurs.

Le financement prévu pour les programmes administrés par Industrie Justice et programmes juridiques Canada et les organismes régionaux diminuera avec les années, sous l'effet des réductions annoncées dans les budgets précédents. Par ailleurs, certains programmes comme celui des travaux d'infrastructure ont une durée limitée.

D'autres économies pourraient résulter d'une rationalisation et d'un regroupement des programmes, d'une amélioration de leur efficacité et, lorsque cela est possible, du remplacement de certaines subventions par des prêts et des contributions remboursables.

Justice et programmes juridiques

Ces programmes sont axés sur l'administration de la justice et l'application de la loi. Ils ont pour objet d'appuyer un système judiciaire équitable ainsi que de maintenir l'ordre et la loi par des activités de police et de détention.

Les programmes relevant de la ministre de la Justice comprennent :

- la prestation de services juridiques au gouvernement et à ses organismes;
- le versement de fonds aux provinces pour contribuer à l'aide juridique en matière pénale partout au Canada ainsi qu'à des programmes à frais partagés, comme les services judiciaires pour les jeunes.

Le ministre et les organismes relevant du Solliciteur général sont chargés :

- de l'application des peines imposées par les tribunaux et de la réhabilitation des contrevenants avant leur réinsertion dans la société, par l'intermédiaire de Service correctionnel Canada;

Annexe 9 – Tableau 9

Soutien industriel, régional et scientifique-technologique

	1993-94	1994-95	1995-96
--	---------	---------	---------

(millions de dollars)

Industrie – Ministère			
Paiements de transfert ¹			
Programme de productivité de			
l'industrie du matériel de défense	167	158	
Programme économique			
des autochtones	69	64	
Programme canadien de bourses	21	25	
Campagnes sectorielles	24	44	
Technologies stratégiques	21	23	
Autres	242	175	
Total	544	489	
Dépenses de fonctionnement			
et en capital	424	569	
Total	968	1,058	899
Organismes régionaux ¹			
Agence de promotion économique			
du Canada atlantique	276	299	
Bureau fédéral de développement			
régional (Québec)	185	235	
Diversification de l'économie de l'Ouest	173	233	
Entreprise Cap-Breton	10	10	
Société de développement			
du Cap-Breton	38	25	
Total	682	802	744
Programme canadien de			
travaux d'infrastructure			
Agence spatiale canadienne	378	362	
Conseil national de recherches			
du Canada	434	446	
Conseil de recherches en sciences			
naturelles et en génie	495	474	
Conseil de recherches			
en sciences humaines	101	101	
Total	1,408	1,383	1,423
Tribunal de la concurrence	1	2	
Commission du droit d'auteur	1	1	
Conseil canadien des normes	6	5	
Banque fédérale de développement	15	14	
Investissement Canada	9		
Total partiel	32	22	22
Total général	3,090	3,949	4,065

¹ À l'exclusion des fonds consacrés au Programme canadien de travaux d'infrastructure, qui figure à une ligne distincte.

rôle comparable en ce qui concerne le développement régional du nord de l'Ontario.

Les niveaux de financement ne comprennent pas les versements faits aux provinces aux termes du Programme canadien de travaux d'infrastructure. La contribution fédérale à ce programme est comptabilisée à part. Le gouvernement accorde une importance croissante aux contributions remboursables plutôt qu'aux subventions directes.

L'Agence spatiale canadienne est chargée de toutes les activités financées par le gouvernement fédéral en matière de recherche, de développement et d'application en sciences et en technologie spatiales. Dans le dernier budget, le gouvernement a entrepris d'établir un plan spatial viable à long terme en accroissant de \$800 millions les fonds consacrés à ce secteur au cours des dix prochaines années. Il a également annoncé et négocié avec succès une réduction ordonnée de ses engagements actuels dans le cadre du Programme de station spatiale.

Le total des dépenses directes que le gouvernement fédéral consacre aux sciences et à la technologie s'élève à environ \$6 milliards par an, dont la majeure partie est consacrée à 20 ministères ou organismes à vocation scientifique. Mentionnons les ministères de l'Environnement, des Ressources naturelles, de l'Agriculture, de la Défense nationale, ainsi que des Pêches et Océans, le Conseil national de recherches du Canada, l'Agence spatiale canadienne et trois conseils subventionnaires (le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil de recherches médicales). Les crédits d'impôt destinés à stimuler les activités scientifiques et technologiques représentent des demandes d'entreprises de \$1 milliard supplémentaires par an.

Plus de la moitié des crédits affectés au Conseil national de recherches du Canada financent des activités internes de recherche et de développement. Par contre, la majeure partie du financement fourni au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ainsi qu'au Conseil de recherches en sciences humaines permet de verser des subventions et des bourses d'études ou de recherche à des personnes, des groupes et des organismes choisis.

Ainsi que l'annonçait le budget de 1994, le ministre de l'Industrie mène un intense dialogue national qui débouchera sur une nouvelle stratégie nationale des sciences et de la technologie.

Soutien industriel, régional et scientifique-technologique

Il s'agit de programmes visant à promouvoir le développement industriel et régional ainsi qu'à améliorer la compétitivité de l'économie canadienne en stimulant les investissements du secteur privé partout au pays. Industrie Canada soutient des programmes de promotion de la compétitivité internationale et de stimulation des investissements au Canada, de promotion du développement régional dans le nord de l'Ontario et d'aide aux autochtones afin qu'ils puissent réaliser tout leur potentiel économique. Des organismes de développement régional offrent des programmes complémentaires, adaptés à la situation économique parti-culière des régions concernées, en étroite consultation avec les gouverne-ments provinciaux.

Environ les deux tiers des dépenses prennent la forme de paiements de transfert, notamment les contributions relevant du Programme canadien des travaux d'infrastructure, les versements faits aux entreprises aux termes du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et les contributions relevant du Programme économique des autochtones. Ces paiements de transfert devraient diminuer au fil des années à cause des mesures prises dans les budgets précédents.

Les organismes régionaux sont au nombre de trois – l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) et Diversification de l'économie de l'Ouest canadien. Les principales fonctions de ces organismes sont de soutenir le développement du potentiel économique de chaque région, d'assurer un accès équitable des entreprises régionales aux programmes, services et achats fédéraux, et de veiller à ce que les politiques et programmes fédéraux tiennent compte des préoccupations régionales. Les deux premiers organismes se concentrent principalement sur le renforcement de l'assise des petites et moyennes entreprises ainsi que de l'infrastructure des entreprises pour générer des emplois et une croissance économique soutenables à long terme dans toutes les régions de l'Atlantique et du Québec.

Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien appuie la diversification économique de cette région afin qu'elle dépende moins de l'exploitation des ressources naturelles. Industrie Canada joue un

De plus, Transports Canada verse des subventions d'exploitation à des organismes comme VIA Rail au titre du transport des voyageurs, à Marine Atlantique S.C.C., à des exploitants provinciaux et privés de services de traversier, ainsi qu'aux provinces au titre d'ententes de construction et de réfection routières.

L'Office national des transports est chargé de la réglementation économique dans ces secteurs ainsi que de divers programmes de subventions aux transports, notamment : la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, qui subventionne les compagnies ferroviaires qui transportent des céréales, et les *Lois sur les subventions au transport des marchandises dans la région de l'Atlantique et les Maritimes*, qui subventionnent les sociétés de transport ferroviaire, maritime et routier de marchandises dans cette région du Canada.

Le ministre des Transports entreprend un examen en profondeur des activités de Transports Canada et de l'Office national des transports afin de rendre les activités plus efficaces et de réduire sensiblement les dépenses nettes. L'examen vise à :

- commercialiser et rationaliser les services;
- diminuer les subventions;
- réduire les frais généraux;
- accroître les recettes.

Le ministre des Transports a annoncé le 13 juillet 1994 l'intention du gouvernement de transférer la propriété ou l'exploitation de 149 aéroports à des administrations locales, dans le but d'offrir des services de transport plus efficaces aux usagers.

Annexe – Tableau 8

Programmes de transport

1993-94 1994-95 1995-96

(millions de dollars)

Ministère			
Paiements de transfert	29	123	138
Service côtier et de traversier	29	81	63
Initiative des immobilisations stratégiques	30	32	9
Aéroports municipaux	10	15	18
Amélioration des passages à niveau	18	343	128
Paiement à la Commission	70	62	833
canadienne du blé	833	807	
VIA Rail			
Marine Atlantique			
Autres			
Total	833	807	
Dépenses de fonctionnement			
et en capital			
Brutes	2,264	2,129	931
Recettes	929	931	1,198
Nettes (fonctionnement)	1,335	1,198	2,167
Total – Ministère	2,167	2,005	
Office national des transports			
Paiements de transfert	633	629	24
Loi sur le transport du grain de l'Ouest	15	96	91
Loi nationale sur les transports	9	8	9
Loi sur les subventions au transport	9	9	763
des marchandises	96	91	33
dans la Région Atlantique	796	794	33
Loi sur les taux de transport	763	761	794
des marchandises	33	33	
dans les Maritimes	33	33	
Loi sur les chemins de fer	4	15	
Organismes	1	1	
Tribunal de l'aviation civile	1	1	
Administrateur de l'Office	2,969	2,815	2,645
de transport du grain	2,969	2,815	2,645
Total	2,969	2,815	2,645

Annexe – 7
Environnement

	1993-94	1994-95	1995-96
Paiements de transfert	64	59	
Dépenses de fonctionnement et en capital	636	674	
Total	700	733	664

(millions de dollars)

Parmi les possibilités de changement, mentionnons l'amélioration de la prestation des services par le biais de l'harmonisation des programmes avec les provinces (surveillance, évaluation environnementale, observation et la faune), un meilleur ciblage des dépenses en faveur d'un nombre limité de secteurs et des mécanismes de rechange pour la prestation des services ou la commercialisation.

Transports

Le gouvernement fédéral appuie les transports principalement au moyen des programmes qui relèvent de Transports Canada et de l'Office national des transports. Transports Canada est propriétaire de \$19 milliards d'actifs, dont il assure aussi l'exploitation – systèmes de navigation aérienne et maritime, ports, pistes et autres installations aéroportuaires et navires qui assurent des missions de recherche et de sauvetage, de brise-glace et d'intervention environnementale.

Transports Canada recouvre environ le tiers de ses dépenses totales (subventions comprises), principalement en imposant des droits aux usagers des services aéroportuaires et maritimes et la taxe sur les transports aériens. Transports Canada établit également le cadre d'orientation et de réglementation applicable à tous les secteurs des transports, en élaborant des textes législatifs et réglementaires, en veillant à leur observation (inspection et essais), en menant des activités d'homologation, en octroyant des permis ou licences et en administrant des programmes de sensibilisation à la sécurité dans les transports ainsi que la protection de l'environnement dans les divers modes – transport maritime, aérien, ferroviaire et routier.

Annexe – Tableau 6
Pêches et Océans

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Paiements de transfert			
Programmes spéciaux – poisson de fond	355	39	
Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique		205	
Autres	18	43	
Total	373	287	
Dépenses de fonctionnement et en capital			
Opérations de pêche	219	207	
Politiques et programmes communs	225	250	
Sciences	202	195	
Inspections	33	34	
Négociations internationales	5	5	
Total	684	691	
Dépenses totales	1,057	978	709

Les possibilités de changement comprennent un recentrage sur le rôle principal du ministère en matière de conservation et de développement durable, le recours plus large à des partenariats et à des ententes de cogestion, ainsi que le recouvrement des coûts dans les domaines où le secteur privé bénéficie d'avantages. On pourrait également envisager une dévolution dans le domaine de l'eau douce, une restructuration et une rationalisation des programmes scientifiques, une dévolution et une rationalisation des ports pour petites embarcations et une meilleure coordination ou un regroupement des activités de la Flotte de Pêches et Océans avec d'autres ministères.

Environnement

Le financement des programmes relevant d'Environnement Canada, y compris les activités de conservation et de protection de l'environnement ainsi que les services météorologiques et climatologiques, s'élevait à \$0.7 milliard en 1994-95.

Le gouvernement fédéral consacre également des fonds à des programmes relatifs à l'environnement dans d'autres ministères, par exemple Environnement Canada ne gère que 35 pour cent des dépenses du Plan vert.

Une évaluation des priorités du ministère et de ses relations avec les provinces et les autres parties prenantes pourrait permettre de définir plusieurs possibilités de changement.

Ces dernières pourraient comprendre la réduction de certains programmes ou un désengagement de ces secteurs, ainsi qu'une intensification du recouvrement des coûts ou de la commercialisation des services.

Pêches et Océans

Depuis 1867, le gouvernement fédéral a une compétence exclusive en matière de pêche commerciale côtière et intérieure.

Pour ce faire, le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des Pêches et des Océans, assure la conservation et la protection du stock de ressources halieutiques, ainsi que la gestion des pêches commerciales, autochtones et récréatives dans les océans et les mers ainsi que les eaux intérieures.

La majeure partie des dépenses de fonctionnement correspondent aux recherches biologiques consacrées aux stocks de poisson, à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'exécution de plans de gestion des ressources halieutiques, à des travaux océanographiques, à la gestion des habitats, à l'inspection du poisson et à la gestion de quelque 2,300 ports pour petites embarcations.

Les dépenses consacrées au secteur des pêches ont été complétées récemment par une aide spéciale au remplacement du revenu des pêcheurs et des travailleurs des conserveries touchés par l'effondrement de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique. Dans le budget de février 1994, le gouvernement a prévu \$1.7 milliard pour la période allant de 1994-95 à 1998-99 pour de nouvelles dépenses consacrées à un programme d'adaptation à long terme dans ce secteur, la majeure partie des fonds étant destinés au cours des trois premières années. Les crédits relevant de ce programme sont gérés par le ministre du Développement des ressources humaines et le ministre des Pêches et Océans. Le principal défi consiste à établir un secteur du poisson de fond plus viable, qui assure des revenus suffisants aux participants sans nécessiter des mesures fédérales permanentes de soutien du revenu.

la sécurité des Canadiens. En ce qui concerne l'élaboration de la politique nationale des industries énergétique, forestière et minière ainsi qu'à promouvoir la mise en valeur et l'utilisation durables des ressources naturelles du Canada. Ces deux objectifs sont de plus en plus interdépendants, tout comme les compétences scientifiques, technologiques et économiques nécessaires à cette fin.

Environ la moitié du budget du ministère est consacrée à des paiements de transfert, dont les plus importants soutiennent le projet Hibernia. L'aide fédérale à Hibernia et à d'autres mégaprojets dans le secteur des ressources naturelles prendra fin d'ici la clôture de l'exercice 1997-98. Les autres paiements de transfert appuient notamment les ententes d'aménagement des ressources forestières et minérales, l'aide à l'efficacité énergétique et aux énergies de remplacement ainsi que les paiements législatifs relevant des accords de gestion des ressources et de partage des recettes conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve à l'égard des ressources pétrolières et gazières.

Le ministre des Ressources naturelles est également responsable de l'Énergie atomique du Canada Ltée, société d'État qui effectue des travaux de recherche-développement dans le domaine de l'énergie atomique, ainsi que de trois organismes réglementaires : la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Office national de l'énergie et l'Administration du pipe-line du Nord.

Annexe – Tableau 5
Ressources naturelles

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Paiements de transfert	247	250	16
Projet Hibernia	2	250	16
Pipe-line interprovincial	2	250	16
Ententes de partage des recettes	24	9	88
avec les provinces	105	54	54
Industrie forestière	51	54	54
Autres	429	418	418
Total	429	418	418
Dépenses de fonctionnement et en capital	174	174	174
Énergie atomique du Canada Ltée	174	174	174
Commission de contrôle	42	42	31
de l'énergie atomique	28	42	31
Office national de l'énergie	1,275	1,259	1,120
Total	1,275	1,259	1,120

Annexe – Tableau 4

Agriculture

	1993-94	1994-95	1995-96
(millions de dollars)			
Pailements de transfert			
<i>Loi sur la protection du revenu agricole</i>			
Assurance-récoltes	171	180	
RARB	467	487	
CSRN	71	86	
Autre	115	98	
Producteurs laitiers	225	217	
Autres	264	244	
Total	1,313	1,312	
Dépenses de fonctionnement et en capital	3	3	
Commission canadienne du lait			
Total	2,185	2,141	2,009

Des économies appréciables au titre des programmes tripartites existaient une renégociation des contributions fédérales ou une restructuration en profondeur des programmes.

Les domaines de l'inspection, de la recherche et de la réglementation, où des économies sont possibles comprennent notamment une réduction des chevauchements avec les provinces, un taux beaucoup plus élevé de recouvrement du coût des services, l'amélioration de l'efficacité et la promotion des partenariats industrie-Etat dans les activités de recherche.

Ressources naturelles

Le ministère des Ressources naturelles est chargé de promouvoir le développement durable et l'utilisation judicieuse des richesses minérales, énergétiques et forestières du Canada ainsi que la compétitivité internationale des industries exploitant les ressources naturelles.

Environ la moitié du budget du ministère est consacrée aux sciences et à la technologie ainsi qu'à la structuration d'une politique fédérale de l'environnement qui favorise la durabilité et la compétitivité du secteur des ressources naturelles. Les activités scientifiques et technologiques comprennent la cartographie et la télédétection, les levés géologiques, la mise au point de nouvelles techniques dans le domaine des mines et de l'énergie, l'élaboration de méthodes de gestion durable des forêts, la surveillance et l'amélioration de l'environnement et les programmes protégeant la santé et

■ aider à améliorer la qualité de vie en milieu rural;

■ mettre l'accent sur la durabilité de l'environnement;

■ maintenir un haut niveau d'innocuité et de qualité des produits alimentaires.

L'aide fournie par le ministère dans ce secteur se concentre sur les domaines suivants : stabilisation des revenus agricoles, politique céréalière et transport des grains, gestion de l'offre, inspection et quarantaine, recherche, développement du commerce et des marchés, caractère durable de l'environnement, adaptation et milieu rural, analyse des politiques et analyse économique.

Près de 60 pour cent des dépenses fédérales prévues visent les subventions et contributions (paiements de transfert) et 40 pour cent le fonctionnement et les immobilisations.

La plupart de ces transferts visent à appuyer les programmes d'adaptation et de soutien du revenu des agriculteurs, par exemple le Régime d'assurance du revenu brut (RARB), le Programme d'assurance-récoltes (PAR), le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et d'autres paiements relevant de la *Loi sur la protection du revenu agricole*.

Il s'agit dans une large mesure de programmes tripartites de partage des frais auxquels participent les producteurs agricoles ainsi que les autorités provinciales.

Agriculture Canada mène également des activités de calibrage et d'inspection, de réglementation et de recherche scientifique, qui représentent la majeure partie de ses dépenses de fonctionnement.

Dans la plupart des cas, on s'attend déjà à ce que les dépenses diminuent avec le temps dans ces secteurs en raison, principalement, des mesures de compression imposées dans le budget de 1994. Le défi consistera à diminuer encore davantage les dépenses.

Programmes axés sur les ressources naturelles

Les dépenses fédérales dans le secteur des ressources naturelles sont consacrées à l'agriculture, à l'énergie, aux mines, aux forêts, aux pêches et à l'environnement.

Les dépenses totales devraient s'élever à \$5,1 milliards en 1994-95. Près de 40 pour cent prennent la forme de transferts, principalement à l'agriculture. Les dépenses consacrées aux activités menées dans ce secteur visent principalement un large éventail de services d'inspection et de recherche scientifique et technologique.

L'objectif global est d'appuyer la mise en valeur ordonnée des ressources naturelles de manière à procurer des retombées économiques maximales aux Canadiens tout en assurant la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Annexe – Tableau 3

Programmes axés sur les ressources naturelles

	1993-94	1994-95	1995-96
Agriculture	2,185	2,141	2,009
Ressources naturelles	1,275	1,259	1,120
Pêches et Océans	1,057	978	709
Environnement	700	733	664
Total	5,216	5,112	4,502

(millions de dollars)

Agriculture et Agro-alimentaire Canada définit ainsi ses principaux rôles :

- aider l'industrie agro-alimentaire à exploiter des possibilités de croissance et de diversification, en particulier par des activités de recherche et de mise en marché;
- encourager l'industrie à voir de plus en plus à sa propre sécurité finan-

cière dans un cadre concurrentiel;

Les résultats de cet examen, de même que celui des consultations menées auprès des Canadiens et Canadiennes seront incorporés aux décisions budgétaires.

Les dépenses de programmes, abstraction faite des principaux transferts aux particuliers et aux autres administrations peuvent également se subdiviser entre les secteurs suivants :

1. programmes axés sur les ressources naturelles;
2. programmes de transport;
3. justice et programmes juridiques;
4. soutien industriel, régional et scientifique-technologique;
5. programmes relatifs au patrimoine et à la culture;
6. programmes sociaux (à l'exclusion des principaux transferts, mais y compris l'aide financière aux autochtones);
7. affaires étrangères et commerce et aide internationaux;
8. défense;
9. opérations générales du gouvernement.

Les sections qui suivent donnent plus de détail sur chacun de ces grands secteurs de dépenses pour 1993-94 à 1994-95. Pour 1993-94, les chiffres présentés sont les dépenses publiées dans les Comptes publics du Canada. Pour 1994-95, les chiffres sont tirés du Budget des dépenses principal de l'exercice en question et corrigés éventuellement en fonction de certaines décisions prises depuis. Pour 1995-96, seuls les niveaux de référence globaux prévus sont indiqués. Ces chiffres seront mis à jour au cours de la planification du Budget des dépenses principal de 1995-96, de manière à y incorporer toutes les décisions qui auront été prises depuis le dépôt du Budget des dépenses de 1994-95. La somme ne correspondra pas nécessairement à l'ensemble des projections de dépenses illustrées au tableau 2 de l'annexe, étant donné qu'elle ne comprend pas certaines consolidations et autres corrections comptables qui ne font pas partie du Budget des dépenses. Certains ministères ont subi d'importantes transformations structurelles en 1993. Celles-ci sont reflétées dans les données de 1994-95 et 1995-96, mais pas dans tous les cas pour celles de 1993-94.

1. le produit de la vente des sociétés d'État réduit directement les besoins d'emprunt du gouvernement fédéral et diminue donc en permanence les frais de service de la dette;

2. si le produit de la vente est supérieur à la valeur comptable de la société d'État, le déficit est réduit de cet excédent, l'année où la vente est menée à bien. Cette situation se présenterait dans un nombre réduit de cas à l'heure actuelle.

À long terme, la privatisation des sociétés d'État pourrait améliorer l'efficacité globale et éliminer, peut-être, la nécessité de recourir à l'aide de l'État.

Dans le dernier budget, le gouvernement a mis en branle un examen approfondi de tous les secteurs de dépense de l'État fédéral, sous la direction du ministre responsable du Renouveau de la fonction publique. L'Examen des programmes est une évaluation à laquelle les ministères soumettent tous les programmes et activités fédéraux, y compris les subventions et contributions, les dépenses fiscales, le recouvrement des coûts et les frais généraux, dans le but principal de définir les responsabilités et rôles essentiels du gouvernement fédéral. Voici les lignes directrices qui régissent l'évaluation des politiques et programmes fédéraux :

■ **critère de l'intérêt public** : l'activité ou l'élément de programme continue-t-il de répondre à l'intérêt public?

■ **critère du rôle du gouvernement** : le gouvernement a-t-il un rôle légitime et nécessaire dans cette activité ou ce domaine?

■ **critère du fédéralisme** : le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié ou le programme pourrait-il être transféré aux provinces?

■ **critère du partenariat** : quels activités ou programmes devraient ou pourraient être assurés en totalité ou en partie par le secteur privé ou bénévoles?

■ **critère de l'efficacité** : si l'activité ou le programme est maintenu, comment pourrait-on en améliorer l'efficacité?

■ **critère de la capacité financière** : aura-t-on les moyens de financer le programme, étant donné les contraintes budgétaires?

1993-94. Cela a laissé environ \$50 milliards pour les autres dépenses. Avant de décrire de façon détaillée les principaux transferts aux particuliers et aux autres administrations, nous analyserons la catégorie des autres dépenses. Pour mieux comprendre les dépenses incluses dans cette catégorie de \$50 milliards des dépenses, il faut examiner les programmes ou services fournis ainsi que leur coût. Dans plusieurs cas, l'objectif est atteint ou le programme exécuté au moyen de contributions ou de subventions directes tandis que, dans d'autres cas, l'État assure directement la mise en oeuvre du programme par ses dépenses de fonctionnement ou par l'entremise d'une de ses sociétés. En combinant les subventions et autres transferts, les versements aux sociétés d'État ainsi que les dépenses de fonctionnement et en capital, on obtient une image plus complète du coût total de la prestation des programmes aux Canadiens et des possibilités de changement.

Cela donne une plus juste mesure des \$20 milliards correspondant aux «frais de fonctionnement» de l'État fédéral. Des économies appréciables à ce chapitre exigent la réduction ou l'élimination des programmes que ces dépenses permettent de soutenir. Or, dans un certain nombre de cas, il n'est manifestement pas possible d'éliminer ou de réduire sensiblement les programmes en question. Par exemple, les frais de fonctionnement comprennent les dépenses de personnel des pénitenciers fédéraux et le coût du système judiciaire fédéral. De très fortes pressions se font sentir dans ces domaines.

Cela ne veut pas dire qu'aucune amélioration de l'efficacité ne soit possible. Presque toutes les entreprises et autres organisations ont accru leur efficacité au cours des dernières années au Canada. Cependant, on ne peut espérer réaliser des économies appréciables au chapitre des frais de fonctionnement de l'État si l'on veut continuer de soutenir tous les programmes actuels. C'est la raison pour laquelle il faut commencer par réexaminer les programmes eux-mêmes.

La privatisation des sociétés d'État est souvent mentionnée comme un moyen de régler rapidement le problème du déficit et de la dette publique du Canada. Même s'il existe peut-être bien des raisons d'envvisager des privatisations, l'effet éventuel de ces dernières sur le déficit budgétaire est en fait extrêmement limité, en particulier à court terme. L'incidence sur le déficit à court terme est double :

Sur ces \$120.0 milliards, plus du tiers ont été versés directement aux particuliers sous la forme de prestations aux personnes âgées, de prestations d'assurance-chômage et de transferts aux Indiens et Inuit.

Il s'agit là de la plus importante catégorie de dépenses de programmes fédérales.

Vingt-trois pour cent de ces dépenses ont été versés, sous forme de transferts en espèces, aux administrations provinciales, territoriales et municipales. Il s'agit des transferts de sécurité sociale (c'est-à-dire des transferts fédéraux relevant du Régime d'assistance publique du Canada pour les programmes d'aide sociale et du Financement des programmes établis ou FPE pour l'enseignement postsecondaire), des transferts relatifs à la santé et des paiements de péréquation aux provinces les moins favorisées.

Les subventions directes aux entreprises ainsi que l'aide internationale, les subventions à l'agriculture et pour la culture, entre autres choses, ont représenté plus de 10 pour cent de plus.

Les subventions aux sociétés d'État, principalement la Société canadienne d'hypothèques et de logement (\$2.1 milliards) et la Société Radio-Canada (\$1.1 milliard), ont représenté environ 4 pour cent du total des dépenses de programmes. Il s'agit des seules subventions directes que le gouvernement verse à ces sociétés d'État. Un certain nombre de sociétés d'État se procurent également des recettes en imposant par exemple des droits ou frais.

En 1993-94, le gouvernement a dépensé \$11.3 milliards, soit environ 9 pour cent des dépenses de programmes, pour la défense. Sur ce total, \$5.7 milliards correspondent à des dépenses de personnel. Les dépenses de fonctionnement de l'État se sont élevées à \$20 milliards, soit environ 17 pour cent du total. Sur cette somme, environ \$14 milliards correspondaient aux frais de personnel (défense exclue).

Aperçu des options

Voici une description des dépenses de programmes fédérales par grandes catégories.

Comme l'indique le tableau 2 de l'annexe, les principaux transferts aux particuliers et aux autres administrations publiques se sont élevés à environ \$70 milliards, soit 58 pour cent du total des dépenses de programmes en

Les dépenses de programmes se répartissent comme suit.

Annexe – Tableau 2

Dépenses de programmes

	1993-94	1994-95	1995-96
(milliards de dollars)			
Total des dépenses de programmes dont :	120.0	118.3	119.0
Transferts aux particuliers	19.9	20.6	21.3
Prestations aux personnes âgées	17.6	15.6	15.5
Assurance-chômage			
Pensions/allocations			
d'anciens combattants	1.7	1.9	1.9
Indiens et Inuit	3.2	3.4	3.6
Total partiel	42.4	41.5	42.3
Transferts aux autres administrations¹			
Financement des programmes établis	7.2	7.3	6.7
Santé			
Enseignement postsecondaire	2.4	2.3	2.1
Régime d'assistance publique du Canada	7.2	7.4	7.3
Péréquation			
Transferts aux territoires	1.1	1.2	1.2
Autres	1.9	0.4	0.4
Total partiel – espèces	27.6	27.2	26.8
Subventions et autres transferts²	3.1	3.3	3.1
Aide internationale	2.6	2.6	2.6
Autres	7.7	7.9	8.7
Total partiel	13.4	13.8	14.4
Sociétés d'État	1.1	1.1	1.1
Société Radio-Canada			
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1.9	2.1	2.2
Autres	2.3	1.4	1.3
Total partiel	5.3	4.6	4.5
Défense	11.3	10.8	10.5
Toutes autres dépenses ministérielles	20.0	20.4	20.5

¹ Les transferts aux autres administrations dans le cadre du Financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada se composent d'espèces et de points d'impôt. Les transferts totaux sous ces deux formes sont estimés à \$39 milliards en 1993-94.

² Comprennent les transferts effectués par Industrie Canada (\$1.6 milliard), Ressources naturelles Canada (\$0.4 milliard), les organismes régionaux (\$0.7 milliard) et Transports Canada (\$0.4 milliard).

Annexe 1

Aperçu des dépenses fédérales

Cette annexe donne des précisions sur les dépenses fédérales. Le gouvernement fédéral a dépensé \$158.0 milliards en 1993-94. Vingt-quatre pour cent de ces dépenses ont été consacrés aux intérêts de la dette. Le gouvernement a été obligé d'assurer ces paiements, qui représentaient 33 cents sur chaque dollar de recettes qu'il a perçu.

Cela a laissé \$120.0 milliards pour les dépenses de programmes.

Annexe – Tableau 1

Structure des dépenses : 1993-94

	Milliards de dollars	Pour cent du total
Total des dépenses	158.0	100.0
Intérêts de la dette	38.0	24.0
Dépenses de programmes	120.0	76.0

2. Quel est le dosage approprié entre les mesures touchant les dépenses et celles relatives aux recettes?

3. Quelles options particulières en matière de dépenses et de recettes seront les plus appropriées?

Pour étudier ces questions fondamentales, le Comité et tous les Canadiens pourraient vouloir analyser également un certain nombre de questions auxiliaires qui méritent un examen en prévision du budget de 1995 :

1. Quels devraient être les domaines prioritaires de réduction?

2. Quels principes précis devraient servir à déterminer les secteurs dans lesquels il convient de réduire les dépenses et ceux où il faut les maintenir?

3. Lesquels des services gouvernementaux devraient, le cas échéant, comporter un ticket modérateur ou des frais plus élevés qu'à présent?

4. Y a-t-il des mesures budgétaires que le gouvernement fédéral pourrait prendre et qui offriraient aux provinces la possibilité de réduire leurs déficits également?

5. Que peut-on ou que doit-on faire pour définir plus clairement le rôle de chaque palier du gouvernement de manière à régler la question des chevauchements de services gouvernementaux?

6. Y a-t-il des actifs de l'Etat dont on pourrait envisager la privatisation?

7. Est-il temps de transférer à des organismes communautaires la prestation de services qui relèvent actuellement du gouvernement fédéral? Et dans l'affirmative, comment la prestation de ces services devrait-elle être financée?

\$6.3 milliards en 1996-97 sont nécessaires. Pour illustrer davantage la sensibilité financière des hypothèses économiques, supposons des taux d'intérêt supérieurs de 100 centièmes aux moyennes du secteur privé, et une croissance quelque peu plus faible de la croissance du revenu nominal, des mesures budgétaires requises seraient alors de \$4.7 milliards en 1995-96 et de \$9 milliards en 1996-97.

Les perspectives économiques et financières seront réévaluées au moment du budget 1995 pour refléter les derniers développements économiques et les avis du Comité des finances de la Chambre des communes ainsi que d'autres recueillis au cours des consultations pré-budgétaires. Des choix difficiles devront être faits. Le gouvernement doit choisir les moyens à prendre. Cependant, il lui importe de connaître le point de vue de tous les Canadiens et Canadiennes sur ces questions difficiles. Le problème du déficit et de la dette n'est pas uniquement une question financière abstraite : il touche tous les Canadiens, et chacun d'entre eux devrait participer à la recherche d'une solution.

Dans le budget de février 1994, le gouvernement s'est engagé à ouvrir le processus budgétaire et à faire participer plus activement les parlementaires et les Canadiens aux importantes décisions qui doivent être prises afin de sortir du cercle vicieux des déficits et de la dette.

Ce document honore cet engagement. Il alimentera un dialogue sérieux et ouvert, à l'échelle nationale, entre le peuple et leur gouvernement.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a été prié de tenir des audiences publiques sur la validité des hypothèses économiques et financières présentées dans ce document. Il est également chargé de solliciter l'avis des Canadiens et Canadiennes sur les mesures à prendre pour régler le problème du déficit. Le résultat de ces consultations et recommandations du Comité, ainsi que le fruit des consultations menées auprès des ministres des finances des provinces et d'autres responsables, seront examinées au cours de l'élaboration du prochain budget.

Le Comité des finances de la Chambre des communes devra se pencher sur trois questions fondamentales :

1. Quelle est la bonne façon de choisir les hypothèses de planification, c'est-à-dire à la fois les hypothèses économiques et l'ampleur de la réserve pour éventualités?

Conclusions et principales questions

La vulnérabilité des finances fédérales a été bien illustrée par la hausse des taux d'intérêt au début de 1994. Ces taux étant plus élevés que prévu dans le budget de février 1994, les objectifs visés pour le déficit dans ce budget pour les exercices 1995-96 et 1996-97 ne seront pas atteints sans de nouvelles mesures budgétaires.

Il faut absolument sortir du cercle vicieux qui entraîne inexorablement une augmentation de la dette. Le prix que les Canadiens paient à l'heure actuelle et celui que devront acquitter les générations futures sont tout simplement trop élevés. C'est la raison pour laquelle il est si important d'atteindre les objectifs fixés dans le budget de février 1994. Un déficit équivalant à 3 pour cent du PIB — l'objectif visé en 1996-97 — n'a pas été atteint depuis 1974-75. Il permettra aussi de réduire le ratio de la dette au PIB, qui n'a cessé d'augmenter, sauf une année, depuis 1974-75. Ce sera également la première étape vers l'équilibre budgétaire.

La réalisation des objectifs fixés dans le budget de février 1994 nécessitera vraisemblablement des mesures considérables sur le plan budgétaire. La perspective économique de la moyenne du secteur privé laisse entendre que des mesures de l'ordre de \$2.3 milliards et de \$5 milliards seront nécessaires en 1995-96 et 1996-97 respectivement. Ce document soutient qu'aux fins de la planification budgétaire, un degré plus élevé de prudence est à conseiller. Selon un scénario qui établit les taux d'intérêt à 50 centièmes au-dessus de la moyenne des prévisions du secteur privé, des mesures budgétaires équivalant à \$3.1 milliards en 1995-96 et à

répercussions financières sont analogues à celles des dépenses directes. On parle généralement à ce sujet de «dépenses fiscales»; ces dernières devraient également être examinées.

Un certain nombre de principes peuvent servir à déterminer les mesures touchant les recettes qui pourraient être étudiées :

- il vaut mieux élargir l'assiette d'un impôt que d'en augmenter le taux;
- il faut rendre le régime fiscal plus équitable;
- il faut améliorer l'efficacité globale de l'économie.

L'annexe 1 donne des précisions sur la nature des dépenses fédérales. Ces détails devraient permettre de mieux comprendre les choix difficiles qui sont nécessaires pour réduire les dépenses de programmes et de tenir un débat éclairé à ce sujet.

L'annexe 2 donne des détails sur la perception des recettes par source sur les principales dépenses fiscales. Ainsi qu'il a été indiqué, les objectifs de la politique publique peuvent également être atteints par le biais du régime fiscal.

Étant donné l'ampleur des compressions requises et les mesures de restriction déjà prises au cours des dernières années, une réduction uniforme touchant tous les programmes n'est sans doute pas indiquée dans le budget de 1995.

Certains programmes sont moins prioritaires que d'autres. Les possibilités de gains d'efficacité varient. Pour éviter qu'une réduction uniforme touche des programmes hautement prioritaires qui sont exécutés de manière efficiente, la réduction devrait être fixée à un niveau si peu élevé qu'il empêcherait d'atteindre l'objectif visé en matière de déficit. De plus, les programmes moins prioritaires et moins efficaces continueraient d'être financés, encore que dans une mesure quelque peu réduite.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, un élément essentiel du cadre de croissance adopté par le gouvernement consiste à repenser de fond en comble le rôle de l'État fédéral et à restructurer ses activités afin de mieux soutenir la compétitivité et la croissance.

L'examen des programmes portera sur tous les programmes et politiques du gouvernement fédéral et établira des priorités, éliminera les activités les moins importantes et réduira les chevauchements avec les provinces.

Les examens de politiques et de programmes annoncés dans le dernier budget sont maintenant en cours. Ils compléteront les avis émanant du Comité des finances de la Chambre des communes ainsi que des consultations publiques. Ils permettront de définir les possibilités d'économies et indiqueront de nouvelles manières de restructurer les dépenses fédérales de manière à atteindre les objectifs économiques et sociaux tout en tenant compte des réalités budgétaires actuelles.

Cependant, un examen des options disponibles dans le domaine des dépenses devrait aussi tenir compte du fait que les objectifs de l'État peuvent être poursuivis non seulement par des dépenses de programmes, mais aussi par des mesures incorporées au régime fiscal, par exemple les exemptions et déductions, les crédits et les reports d'impôt.

Par exemple, avant 1993, l'aide fournie aux familles ayant des enfants à charge se partageait de manière presque égale entre les crédits d'impôt et les dépenses directes. Depuis la réforme du système de prestations pour enfants en 1993, les prestations sont déterminées presque en totalité par le biais du régime fiscal et déduites des recettes brutes. À bien des égards, des mesures de ce genre représentent une autre forme d'aide publique, dont les

L'atteinte des objectifs de déficit

La question essentielle est donc de savoir « comment » ramener le déficit sur la trajectoire définie dans le budget de février 1994.

Les mesures budgétaires requises devraient provenir principalement de réductions des dépenses de programmes et de la correction des iniquités du régime fiscal actuel. Les augmentations d'impôts et de taxes qui ont eu lieu les dernières années au Canada ont entraîné une saturation des contribuables, une résistance générale à de nouvelles hausses d'impôt et une expansion de l'économie souterraine. De nouvelles hausses pourraient avoir des effets extrêmement négatifs sur la compétitivité de l'économie et les perspectives de création d'emplois et de croissance durables.

Comme l'on s'attend déjà à ce que les dépenses de programmes diminuent de leur niveau de 1993-94, les nouvelles initiatives budgétaires penchant en faveur de compressions des dépenses impliquent que les dépenses de programmes futures devront être sensiblement inférieures au niveau actuel. Dans presque tous les cas, les compressions imposées dans un secteur particulier entraîneront une diminution absolue des dépenses d'une année sur l'autre – alors que nombre des mesures prises dans les budgets précédents ne faisaient en réalité que ralentir la croissance des dépenses par rapport à un niveau de référence qui augmentait.

De quelle manière devrait-on s'y prendre pour déterminer les réductions nécessaires des dépenses de programmes?

Les hypothèses sur lesquelles repose le «scénario prudent» pourraient être encore modifiées pour tenir compte d'autres risques. Le degré de prudence à adopter globalement est une question à étudier lors des consultations prébudgétaires.

Si la croissance du PIB nominal était inférieure de 0,5 point à la prévision moyenne du secteur privé tant en 1995 qu'en 1996, le *niveau* du PIB nominal serait diminué d'environ \$4 milliards en 1995 et de \$8 milliards en 1996. Il en résulterait à la fois une diminution des recettes et une hausse des frais de la dette publique, puisque l'État devrait emprunter pour combler la différence.

Si les taux d'intérêt étaient supérieurs d'encore 50 centièmes au niveau pris pour hypothèse dans le scénario de planification «prudente» aussi bien en 1995 qu'en 1996, ce qui les ferait passer à 100 centièmes au-dessus de la moyenne des prévisions du secteur privé et, combinés à une croissance plus lente du revenu (scénario 3), le déficit atteindrait, selon la projection, \$37,4 milliards en 1995-96, et \$34 milliards en 1996-97. Ces chiffres dépasseraient de \$4,7 milliards et de \$9 milliards les objectifs fixés dans le budget de février 1994 pour 1995-96 et 1996-97 respectivement.

supérieurs d'environ 210 centièmes au niveau moyen pris pour hypothèse au moment du budget de février 1994 pour 1995. Le revenu nominal – l'assiette des recettes budgétaires – n'est que légèrement supérieur à la valeur prise pour hypothèse dans le budget de 1994, de sorte que les recettes budgétaires ne changent pas beaucoup.

En raison des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que supposé, le déficit de chacun des deux prochains exercices serait beaucoup moins favorable maintenant que prévu dans le budget de février 1994. Pour 1995-96, il devrait, selon les prévisions actuelles, s'élever à \$35.8 milliards, soit \$3.1 milliards de plus que le niveau visé dans le budget de février 1994. Pour 1996-97, il s'établirait à \$31.3 milliards, soit 3.8 pour cent du PIB. Pour atteindre l'objectif de 3 pour cent du PIB, soit environ \$25 milliards, des mesures budgétaires représentant \$6.3 milliards seraient nécessaires.

Tableau 4

Projections financières fondées sur le scénario économique prudent (scénario 2) exposé au tableau 2

Observé	Prévision	Statu Quo mise à jour	
1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
(milliards de dollars)			
Opérations budgétaires	116.0	123.7	133.0
Recettes budgétaires	120.0	118.3	119.0
Dépenses de programmes	38.0	44.3	47.3
Frais de la dette		0.8	2.5
Réserve pour éventualités	42.0	39.7	35.8
Déficit budgétaire			31.3
Ecart par rapport à l'objectif			
(budget de 1994)		0.0	3.1
Dette publique nette	508.2	547.9	583.7
Produit intérieur brut	711	744	783
(pourcentage du PIB)			
Recettes budgétaires	16.3	16.6	17.0
Dépenses de programmes	16.9	15.9	15.2
Frais de la dette publique	5.3	6.0	6.0
Déficit	5.9	5.3	4.6
Dette publique nette	71.4	73.6	74.5
Frais de la dette publique en proportion des recettes	32.7	35.8	35.6
Remarque : Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.			
			35.1

Remarque : Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Les taux d'intérêt plus élevés font dérapier le déficit après 1994-95

Pour connaître les répercussions de la mise à jour des hypothèses économiques sur la situation financière de l'État après 1994-95, on introduit les paramètres économiques révisés dans des modèles qui produisent des estimations des recettes et des dépenses fédérales. Les relations entre les paramètres économiques et budgétaires ne peuvent être saisies de manière précise, ce qui fait ressortir l'importance, déjà signalée, de la constitution de réserves pour éventualités dans le plan budgétaire.

Les projections qui suivent tiennent compte d'une réserve pour éventualités de \$2.5 milliards en 1995-96 et de \$3.0 milliards en 1996-97. Une réserve de cette ampleur couvrirait l'effet résultant d'une erreur de 1 pour cent du côté des recettes (plus faibles) et des dépenses de programmes (plus élevées). Il s'agit d'une règle très empirique pour le calcul d'une réserve de ce genre; il conviendra d'en évaluer la validité dans les discussions portant sur les hypothèses prudentes de planification budgétaire.

L'utilisation d'hypothèses économiques prudentes, jointe à une réserve suffisante au titre des éventualités, devrait assurer une marge de sécurité suffisante pour la planification. Même s'il est à peu près certain que les *différents éléments* qui entrent dans la détermination du déficit final devraient être valeurs prises actuellement pour hypothèses, le déficit final devrait être conforme aux attentes.

La mise à jour des projections financières

Le scénario économique que dépeint la prévision de la moyenne du secteur privé (scénario 1) implique que le déficit sera supérieur de \$2.3 milliards en 1995-96 à l'objectif de \$32.7 milliards établi dans le budget de 1994, tandis que pour 1996-97, l'écart par rapport au ratio de 3 pour cent du PIB serait de \$5.0 milliards. Ainsi qu'il est soutenu dans les sections qui précèdent, des hypothèses économiques plus prudentes devraient être envisagées aux fins de la planification budgétaire.

Le scénario d'évolution des finances publiques reposant sur le «scénario économique prudent» exposé au tableau 2 (scénario 2) est présenté au tableau 4. Selon le scénario mis à jour, les taux d'intérêt moyens sont

- les mesures de restriction imposées dans le budget de 1994 continueront de limiter la hausse des dépenses de programmes jusqu'à la fin de l'exercice;

■ d'importantes réserves pour éventualités avaient été incorporées à la prévision du budget de février 1994 au titre des impévus. Sur les \$2.4 milliards ainsi mis de côté dans le budget, \$1.6 milliard a été réaffecté jusqu'ici pour compenser l'effet de la hausse des taux d'intérêt sur les frais de la dette publique.

Étant donné le chiffre plus faible que prévu en 1993-94, le déficit ne diminue que de \$2.3 milliards entre cet exercice et 1994-95. L'absence d'une amélioration plus marquée est imputable à l'alourdissement des frais de la dette publique, qui devraient augmenter de \$6.3 milliards entre les deux exercices.

Environ \$3 milliards de cette hausse reflètent les intérêts directement liés au financement du déficit de \$42.0 milliards de 1993-94. De plus, le taux d'intérêt effectif sur la dette sera nettement plus élevé au cours du présent exercice qu'il l'était en moyenne en 1993-94, ajoutant ainsi environ \$3.3 milliards au coût total du service de la dette.

Tableau 3

Changements apportés au déficit prévu en février 1994

1994-95	
(milliards de dollars)	
39.7	Déficit prévu dans le budget de février 1994

Changements:

0.9	Impôt sur le revenu des particuliers
-0.7	Impôt sur le revenu des sociétés
0.2	Changements de recettes
-2.7	Prestations d'assurance-chômage
0.8	Transferts aux provinces
-1.9	Changements des dépenses de programmes
-1.6	Réserve pour éventualités
3.3	Frais de la dette publique
0.0	Ensemble des changements
39.7	Déficit révisé

Remarque : Un signe négatif indique une réduction du déficit, un signe positif une hausse du déficit.

Encadré n° 4 : Déficit plus faible que prévu dans le budget pour 1993-94

Les résultats définitifs de l'exercice 1993-94, publiés le 14 septembre 1994 dans le Rapport financier annuel, comportaient un déficit de \$42 milliards, soit \$2 milliards de moins que le bas de la fourchette de \$44 à \$46 milliards prévue en novembre dernier et reprise dans le budget de février 1994.

Voici les principaux facteurs à l'origine du déficit plus faible :

- le redressement marqué des bénéfices des sociétés en 1993 s'est traduit par une forte hausse des rentrées d'impôt des sociétés au dernier trimestre de 1993-94;
- le produit des taxes de vente et d'accise a également augmenté grâce au raffermissement de la consommation;
- par contre, les sommes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers ont diminué à cause du traitement plus rapide des remboursements d'impôt et des versements faits au compte de perception des impôts provinciaux en fin d'exercice au titre de paiements insuffisants pendant l'année d'imposition 1993;

- les paiements de prestations d'assurance-chômage ont été plus faibles, grâce à l'amélioration constante du marché du travail;

- les frais de la dette publique ont été un peu plus faibles à cause d'un changement de méthode comptable à l'égard des primes et escomptes;

- les réserves pour éventualités constituées en prévision de rajustements imprévus en fin d'exercice n'ont pas été utilisées en totalité;

- après en avoir discuté avec le vérificateur général, il a été décidé que la provision de \$500 millions constituée pour des remboursements d'impôt aux sociétés à la suite d'une décision judiciaire devrait être comptabilisée en 1992-93, lorsque le jugement est entré en vigueur.

— Rapport financier annuel
Septembre 1994

Les répercussions financières des nouvelles hypothèses économiques

Nous exposons dans cette section les répercussions de la mise à jour des hypothèses économiques qui vient d'être décrite sur les perspectives budgétaires (sans nouvelles mesures) et le dérapage qui en résulte par rapport aux objectifs de déficit.

Le déficit n'est pas changé en 1994-95

Le budget de février 1994 prévoyait un déficit de \$39.7 milliards pour 1994-95. Cette prévision reposait sur une amélioration des perspectives économiques, une hausse modérée des taux d'intérêt par rapport aux faibles niveaux du début de 1994 et l'effet des compressions imposées dans le budget. Cependant, étant donné que les taux d'intérêt prévus sont beaucoup plus élevés qu'au moment du budget de février 1994, on s'attend maintenant à ce que les frais de la dette publique dépassent de \$3.3 milliards le chiffre estimé dans le budget. Malgré tout, le déficit prévu pour 1994-95 ne devrait pas être plus élevé que les \$39.7 milliards prévus dans le budget de février 1994, pour plusieurs raisons :

- certains des facteurs ayant contribué à l'amélioration des perspectives de déficit pour 1993-94 (encadré n° 4) se sont maintenus en 1994-95, par exemple la croissance plus rapide que prévu de l'emploi et la diminution du nombre de prestataires de l'assurance-chômage, qui ont permis de réduire les paiements de prestations à ce titre;

Les taux d'intérêt, dans le scénario économique «prudent», sont nettement plus élevés que dans le budget de février, tant pour cette année que pour l'an prochain. (Le budget de 1994 ne présentait aucune prévision pour 1996.) En 1994, les taux à court terme du scénario économique prudent sont supérieurs de 120 centièmes aux estimations du budget de février, tandis que l'écart est de 200 centièmes pour les taux longs. Pour 1995, les taux à court terme prévus dépassent de 170 centièmes la projection de février, l'écart s'élevant à 260 centièmes pour les taux d'intérêt à long terme.

de 0,5 point chaque année. Cette réduction s'appliquerait au cours de chacune des années de sorte que, la quatrième année, le PIB nominal serait inférieur d'environ 2 pour cent à la valeur retenue dans le scénario de référence. La quatrième ligne montre l'effet produit sur le déficit si le taux de croissance du revenu nominal est supérieur chaque année de 0,5 point. Les résultats sont symétriques.

Par conséquent, trois scénarios économiques fondés sur différentes hypothèses de taux d'intérêt et de croissance du revenu nominal sont élaborés. Ils sont :

a) un scénario fondé sur la moyenne des prévisions du secteur privé (scénario 1) ;

b) scénario économique «prudent» fondé sur la moyenne des prévisions du secteur privé, mais assorti de taux d'intérêt supérieurs de 50 centièmes tant en 1995 qu'en 1996 (scénario 2) ; et

c) scénario de rechange fondé sur la moyenne des prévisions du secteur privé, mais assorti de taux d'intérêt supérieurs de 100 centièmes tant en 1995 qu'en 1996, et une croissance du revenu nominale inférieure d'un point en 1995 et 1996 (scénario 3). Ce scénario démontre la sensibilité du déficit aux variables budgétaires.

Ces scénarios économiques sont présentés au tableau 2. Les perspectives économiques et financières seront évidemment réexaminées au cours des consultations pré-budgétaires et révisées au besoin avant que le budget ne soit arrêté.

Comparaison avec les hypothèses économiques du budget

Le tableau 2 permet aussi de comparer les principales variables économiques prévues dans le nouveau scénario et dans le budget de février 1994. On s'attend maintenant à une croissance réelle de la production beaucoup plus vigoureuse en 1994.

Étant donné l'inflation plus faible prévue en 1994, la différence des revenus nominaux – et donc l'assiette fiscale – est moindre que ce à quoi permettrait de s'attendre le rajustement à la hausse des prévisions de production réelle.

Tableau 2

Scénarios économiques retenus pour la planification budgétaire

1994 1995 1996

(variations en pourcentage, sauf indication contraire)

Croissance du PIB réel	3.0	3.8	*
Budget de 1994	4.0	3.8	3.8
Scénarios 1, 2			
Indice implicite des prix du PIB	0.8	1.3	*
Budget de 1994	0.5	1.5	1.9
Scénarios 1, 2			
PIB nominal (milliards de dollars)	739	777	*
Budget de 1994	744	783	826
Scénarios 1, 2			
Scénario 3	744	779	818
Croissance du PIB nominal	3.9	5.1	*
Budget de 1994	4.5	5.2	5.5
Scénarios 1, 2			
Scénario 3 ¹	4.5	4.7	5.0
Taux des effets commerciaux à 90 jours	4.5	5.0	*
Budget de 1994	5.6	6.2	5.6
Scénario 1	5.7	6.7	6.1
Scénario 2	5.7	6.7	6.1
Scénario 3	5.7	7.2	6.6
Taux des obligations à 10 ans de l'Etat	6.4	6.1	*
Budget de 1994	8.3	8.2	7.5
Scénario 1	8.4	8.7	8.0
Scénario 2	8.4	8.7	8.0
Scénario 3	8.4	9.2	8.5

* Le budget de 1994 ne comportait aucune prévision des variables économiques pour 1996.
¹ La croissance nominale inférieure reflète une combinaison de croissance réelle plus faible et d'inflation moindre.

de 7 pour cent) le PIB nominal en 1994 par rapport à la moyenne des projections actuelles du secteur privé. Cette différence était due pour près de 60 pour cent à une surestimation de l'inflation plutôt qu'à une erreur dans la prévision du PIB réel. Etant donné que le taux effectif de l'impôt fédéral applicable au revenu nominal total est légèrement inférieur à 20 pour cent, cette prévision du PIB nominal, faite il y a deux ans, pourrait expliquer à hauteur de \$10 milliards la surestimation des recettes pour l'exercice en cours. Il faut donc garder à l'esprit la possibilité que d'importantes erreurs de ce genre se produisent lorsqu'on fait des prévisions budgétaires à un ou deux ans.

L'encadré n° 3 montre la sensibilité du déficit fédéral aux modifications de la croissance du revenu nominal. La troisième ligne montre l'effet subi par le déficit fédéral si le taux de croissance du PIB nominal est inférieur

Encadré n° 3 : Analyse de sensibilité – variation des taux d'intérêt

Changements estimatifs
du solde budgétaire

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
(milliards de dollars)				

Hausse du déficit	si les taux d'intérêt sont supérieurs de 100 centièmes	1.7	2.5	3.0	3.5
		1.7	2.5	3.0	3.5
Baisse du déficit	si les taux d'intérêt sont inférieurs de 100 centièmes	-1.7	-2.5	-3.0	-3.5
		-1.7	-2.5	-3.0	-3.5
Hausse du déficit	si le taux de croissance du revenu nominal est inférieur de 0.5 point	0.7	1.5	2.3	3.1
		0.7	1.5	2.3	3.1
Baisse du déficit	si le taux de croissance du revenu nominal est supérieur de 0.5 point	-0.7	-1.5	-2.3	-3.1
		-0.7	-1.5	-2.3	-3.1

Les incertitudes qui entourent les prévisions de taux d'intérêt et la sensi-

bilité du déficit aux variations de ces taux signifient qu'une planification budgétaire prudente ne devrait pas être fondée sur une simple **moyenne** des prévisions du secteur privé. On aurait en effet une probabilité de 50 pour cent que la situation évolue dans le mauvais sens, et peut-être de façon marquée.

Outre les variations de taux d'intérêt, les modifications du revenu nominal (qui se rapprochent de l'assiette fiscale dont le gouvernement fédéral tire ses recettes), peuvent exercer une incidence notable sur le déficit réel. Même si le PIB réel est un indicateur clé du comportement de l'économie, il ne donne pas une image complète de l'influence qu'exerce l'économie sur les déficits budgétaires. Le PIB réel n'indique que le volume de la production et ne reflète pas des facteurs tels que les variations de prix, de salaires et d'autres formes de revenu qui ont une incidence non négligeable sur les recettes publiques.

Presque tous les prévisionnistes du secteur privé ont eu tendance à surestimer l'inflation et, donc, la croissance des revenus nominaux au cours des dernières années. Par exemple, la moyenne des prévisions faites dans le secteur privé au début de 1992 surestimaient de \$52.4 milliards (une erreur

Selon les prévisions de l'OCDE, le Canada devrait venir au deuxième rang parmi les pays du G-7, après les États-Unis, pour la rapidité de sa croissance économique en 1994 et au premier rang en 1995. Le Canada devrait venir en troisième place parmi les 24 pays de l'OCDE en 1995 pour la vigueur de son expansion économique.

Dans une prévision publiée à la fin de septembre, le FMI annonçait une croissance réelle de 4.1 pour cent en 1994 et de 3.8 pour cent en 1995. Le Canada se classe encore mieux par rapport aux autres pays d'après le FMI que selon l'OCDE. Le Canada devrait avoir la croissance économique la plus rapide parmi les pays du G-7 en 1994 et 1995, et le taux d'inflation le plus faible après le Japon. Le FMI ne publie pas de prévision de taux d'intérêt pour le Canada.

Les risques entourant la prévision moyenne du secteur privé

Étant donné l'endettement extrêmement élevé du gouvernement fédéral, le déficit est très sensible aux variations des taux d'intérêt. Or, ces derniers se sont montrés instables au cours des dernières années, augmentant et baissant de plusieurs points au gré des fluctuations causées sur les marchés financiers par la dette publique et les incertitudes politiques.

La sensibilité du déficit fédéral aux variations de taux d'intérêt est illustrée à l'encadré n° 3. La première ligne du tableau montre qu'une hausse d'un point de tous les taux d'intérêt au Canada accroîtrait le déficit de \$1.7 milliard la première année. Cet effet augmenterait avec le temps, à mesure que la dette fédérale serait refinancée à des taux plus élevés.

La deuxième ligne du tableau montre l'effet du scénario inverse — des taux intérieurs d'un point — sur le déficit. Les résultats sont symétriques de ceux que produit une hausse des taux d'intérêt.

En ce qui concerne les risques qui entourent les prévisions de taux d'intérêt du secteur privé, même si les prévisionnistes ont déjà tenu compte d'une certaine pression à la hausse des taux sous l'influence de l'évolution observée aux États-Unis, l'influence exercée par les facteurs internationaux et intérieurs pourrait se révéler plus forte que la plupart le prévoient.

1996. Les taux longs, en moyenne, devraient baisser d'environ 70 centièmes en 1995 par rapport aux niveaux récents et continuer de diminuer en 1996. Comme on peut s'y attendre étant donné la volatilité des taux d'intérêt et les incertitudes futures, les chiffres moyens masquent des divergences relativement importantes entre les diverses prévisions. Les facteurs internes telles les inquiétudes liées à la dette publique et à la dette extérieure, de même qu'aux incertitudes politiques sont de nature à empêcher les taux d'intérêt de baisser autant que le justifierait l'inflation.

Dans ce contexte, les prévisionnistes s'attendent en moyenne à une croissance réelle de 4.0 pour cent cette année et de 3.8 pour cent en 1995 comme en 1996. Étant donné le rythme modéré de la reprise, la plupart des analystes estiment que les capacités en place seront plus que suffisantes pour satisfaire la demande jusqu'en 1996. C'est pourquoi l'inflation, qu'on la mesure par la hausse de l'IPC ou par celle d'un indice plus général des prix (l'indice implicite des prix du PIB), reste inférieure à 2 pour cent en moyenne. L'éventail des prévisions d'inflation mesurée par l'indice implicite des prix du PIB est large. Alors que certains prévisionnistes pronostiquent une hausse appréciable de l'inflation, d'autres croient que la persistance d'un excédent de capacité continuera de faire baisser l'inflation fondamentale.

À mesure que les travailleurs découragés et les personnes inactives reviennent sur le marché du travail, le taux de chômage reste élevé, malgré la croissance appréciable de l'emploi. Par rapport à l'année de base 1993, plus de 800,000 emplois devraient être créés d'ici 1996 d'après la moyenne des prévisions du secteur privé.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI) établissent également des prévisions d'évolution de l'économie canadienne.

En juin dernier, l'OCDE a prévu une croissance réelle de 3.7 pour cent cette année et de 4.3 pour cent en 1995. Ce dernier chiffre est supérieur à la moyenne des prévisions du secteur privé au Canada — en bonne partie à cause des hypothèses plus faibles retenues par l'OCDE en matière de taux d'intérêt. En juin, l'OCDE avait fait l'hypothèse que les taux d'intérêt canadiens seraient de 5.7 pour cent à court terme et de 7.6 pour cent à long terme en 1995.

Tableau 1
Moyenne des prévisions du secteur privé

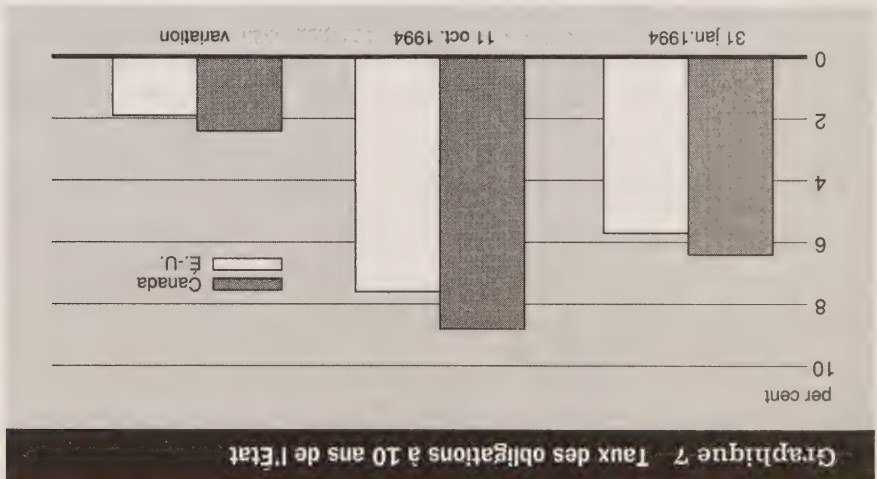
	1994	1995	1996
Croissance du PIB réel	4.0	3.8	3.8
Hausse de l'indice implicite des prix du PIB	0.5	1.5	1.9
PIB nominal			
\$ milliards	744	783	826
Variation en pourcentage	4.5	5.2	5.5
Inflation de l'IPC	0.3	1.7	1.9
Croissance de l'emploi	1.9	2.3	2.3
Taux de chômage	10.5	9.8	9.3
Taux des effets commerciaux à 90 jours	5.6	6.2	5.6
Taux des obligations à 10 ans de l'Etat	8.3	8.2	7.5

Note : Dix-huit organismes de prévision ont participé à l'enquête pour 1994 et 1995, et huit pour 1996.

Le ralentissement largement attendu de l'expansion économique aux États-Unis. L'amélioration de la compétitivité des exportateurs canadiens sur le plan des coûts devrait également leur permettre d'accroître leur part des marchés mondiaux, tandis que la production intérieure devrait reprendre du terrain au détriment des importations.

En raison des craintes suscitées par les tensions inflationnistes aux États-Unis, le Conseil de la Réserve fédérale a fait passer les taux d'intérêt à court terme de 3.0 pour cent en février 1994 à 4.75 pour cent en septembre. Étant donné que l'économie américaine tourne presque à plein rendement, la plupart des prévisionnistes du secteur privé s'attendent à ce que les taux à court terme augmentent d'encore un point (100 centièmes) au cours des quelque 12 prochains mois afin de contrebalancer les tensions inflationnistes. La hausse des taux est estimée entre 50 et 175 centièmes. Le relèvement des taux américains se répercutera dans une certaine mesure sur les taux d'intérêt à l'étranger. De plus, les banques centrales étant davantage déterminées à contenir l'inflation, la politique monétaire devient plus stricte — ou le deviendra bientôt — dans plus d'un pays à mesure que l'expansion économique mondiale prend de l'ampleur et de la vigueur.

Selon la moyenne des prévisions du secteur privé, les taux d'intérêt augmenteraient d'environ un point (100 centièmes) en 1995 au Canada à court terme par rapport aux niveaux récents, avec une certaine détente en



sur 12 mois est resté voisin de zéro depuis février. Même lorsqu'on fait abstraction des réductions de taxe sur le tabac, le taux d'inflation sur 12 mois n'est que d'environ 1.5 pour cent.

Les taux d'intérêt ont enregistré une forte hausse depuis février au Canada et dans les autres pays du G-7, sous l'effet, initialement, de l'évolution observée aux États-Unis.

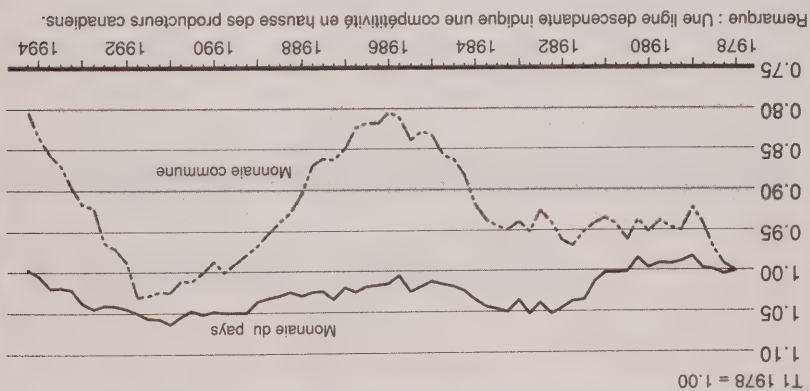
L'augmentation des taux d'intérêt à long terme au Canada a toutefois été beaucoup plus marquée que la tendance mondiale générale, en raison des inquiétudes persistantes que suscitent les importants déficits du secteur public et de la balance courante, ainsi que les incertitudes politiques concernant le statut du Québec (graphiques 6 et 7).

Les prévisions économiques du secteur privé

Les résultats d'une enquête effectuée en septembre dans le secteur privé sont résumés au tableau 1. La plupart des prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une poursuite de la phase ascendante du cycle économique, mais à un rythme plus modéré qu'au cours des derniers trimestres et que durant les phases comparables des cycles précédents. Les principaux facteurs qui incitent à la retenue dans les prévisions sont un ralentissement de la croissance aux États-Unis et la persistance de taux d'intérêt relativement élevés par rapport à l'inflation.

La plupart des prévisionnistes du secteur privé prévoient une accélération de la croissance dans les pays d'outre-mer au cours des deux prochaines années. Cela soutiendra l'expansion des exportations canadiennes, malgré

Graphique 5 Coûts unitaires de la main-d'œuvre relatifs

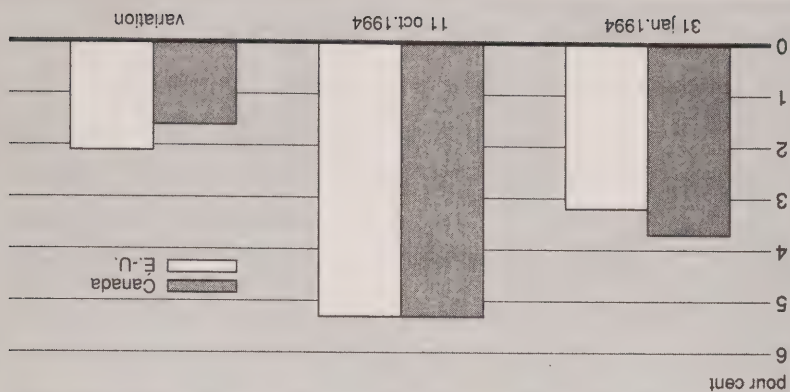


La croissance des ventes a été suffisamment vigoureuse au cours des derniers trimestres pour entraîner un redressement des bénéfices des sociétés et un regain de confiance des entreprises, ce qui les a incitées à accroître leurs investissements et à embaucher de nouveaux travailleurs. L'emploi n'a cessé d'augmenter depuis janvier 1994, 327,000 nouveaux emplois – presque tous à temps plein – ayant été créés jusqu'en septembre.

Grâce à cette progression de l'emploi, la reprise s'est étendue au secteur de la consommation. Celle-ci a enregistré une augmentation réelle de 3.7 pour cent en taux annuels au premier semestre de 1994. Le secteur de l'habitation est cependant resté peu actif.

L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) est demeurée extrêmement faible, malgré la baisse notable du taux de change (qui fait monter le prix des importations) depuis un an. Le taux de l'inflation

Graphique 6 Taux des effets commerciaux à 90 jours



La mise à jour des hypothèses économiques

L'évolution économique récente au Canada

La reprise de l'économie canadienne s'est affirmée au premier semestre. La production réelle s'est accrue de 6.4 pour cent en taux annuel au deuxième trimestre, après avoir progressé de 4.4 pour cent durant les trois premiers mois de l'année.

Cette tendance à la hausse est imputable en partie à la vive croissance de la demande depuis un an aux États-Unis et à un certain raffermissement dans d'autres pays. Des facteurs d'ordre intérieur ont également contribué dans une large mesure à ce phénomène, notamment une meilleure compétitivité des entreprises canadiennes sur le plan des coûts.

Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont diminué pendant quatre des cinq derniers trimestres, le meilleur résultat enregistré en plus de 40 ans. La baisse cumulative des coûts unitaires de la main-d'œuvre sur cinq trimestres a été de 1.6 pour cent, comparativement à une hausse de 2.5 pour cent aux États-Unis. Cet excellent résultat de l'économie canadienne est dû à la croissance de la productivité ainsi qu'à de faibles augmentations salariales (graphique 5). En combinaison avec le fléchissement de notre dollar, il en est résulté une amélioration considérable de la compétitivité de nos coûts.

Les éléments exposés précédemment ont été illustrés dans le budget de février 1994, lequel reposait sur des hypothèses de planification plus prudentes que par le passé. Le gouvernement a retenu des hypothèses moins optimistes, pour les principales variables économiques, que la moyenne des prévisions du secteur privé. De plus, il a constitué une réserve pour éventualités beaucoup plus importante qu'au cours des dernières années. Ces mesures prudentes permettront au gouvernement d'atteindre son objectif de déficit pour 1994-95, et ce, en dépit de taux d'intérêt plus élevés. Il faudrait s'en souvenir lorsqu'on établira les hypothèses relatives à la préparation du budget de 1995.

L'un des principaux objectifs du présent document est d'appliquer les principes d'une planification budgétaire prudente afin de déterminer les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs du gouvernement en 1995-96 et 1996-97. (Ce document fait également le point sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de \$39,7 milliards fixé pour le présent exercice.)

Afin de décrire le contexte, il faut d'abord :

- passer en revue l'évolution économique observée du Canada et dans l'économie mondiale;

- évaluer les plus récentes prévisions du secteur privé pour la période allant de 1994 à 1996;

- analyser les principaux risques liés à la prévision « moyenne » du secteur privé.

À la lumière de ces renseignements et de cette analyse, des scénarios budgétaires de échange sont élaborés pour refléter la sensibilité des perspectives financières à l'évolution des taux d'intérêt et de la croissance du revenu. À cet égard, une question importante que pourrait envisager le Comité serait le choix des hypothèses les plus appropriées à retenir aux fins de la planification budgétaire.

La dernière étape, qui fait l'objet de la section 5, consiste à étudier les mesures qui pourraient être prises dans le prochain budget afin d'atteindre de manière ordonnée les objectifs fixés en matière de déficit.

découvre que le déficit est nettement supérieur au niveau visé alors qu'on est presque arrivé à la date limite, on risque de manquer de temps pour que des mesures correctives produisent leurs effets ou, à tout le moins, les mesures d'urgence requises pour atteindre l'objectif quand même risquent d'entraîner des perturbations pour la population et de nuire à la réalisation d'autres objectifs de l'Etat.

La question délicate à trancher consiste à choisir la dose de prudence dont il faut faire preuve dans la préparation du budget. Si l'on choisit des hypothèses trop optimistes, on risque fort de rater les objectifs – comme cela est arrivé trop souvent par le passé – ou d'être obligé de prendre des mesures correctives brutales, et donc perturbatrices. (Étant donné que le gouvernement est fermement décidé à atteindre ses objectifs, seul le deuxième risque est pertinent ici.)

La question – à quel point faut-il être prudent? – est, en fin de compte, affaire d'appréciation. Il faut être convaincu que les mesures budgétaires fondées sur les hypothèses de planification offrent une forte probabilité d'atteindre les objectifs fixés. Sinon, elles doivent à tout le moins permettre d'arriver assez près de la cible pour que les mesures correctives nécessaires en définitive ne soient pas trop perturbatrices.

Le degré de prudence dont il faut faire preuve dans un plan budgétaire est fonction principalement :

- du choix des hypothèses économiques dont dépendent en fin de compte les prévisions des principales variables budgétaires;
- de l'importance de la «réserve pour éventualités» incorporée au cadre financier.

Le choix d'hypothèses économiques prudentes répond à l'une des trois principales sources de risque dans la préparation d'un budget. La réserve pour éventualités vise essentiellement à tenir compte des deux autres sources de risque, c'est à dire l'inexactitude inévitable des modèles permettant de passer des hypothèses économiques à des prévisions budgétaires détaillées, et les événements totalement imprévisibles. La réserve pour éventualités procure également une marge supplémentaire de sécurité en cas d'erreur dans les prévisions économiques. **La réserve pour éventualités n'est pas une source de financement pour d'éventuelles initiatives nouvelles.**

Ce n'est pas ainsi que les réserves étaient utilisées auparavant.

Une planification budgétaire prudente

Le gouvernement atteindra les objectifs qu'il s'est fixé en matière de déficit pour 1995-96 et 1996-97. L'enjeu ne se situe pas là. La question est de savoir quelle sera l'ampleur des mesures qui permettront d'atteindre ces objectifs. L'ampleur des mesures requises fait l'objet d'importantes incertitudes, qui proviennent principalement de trois sources :

- les incertitudes concernant les hypothèses économiques applicables à la période considérée, en particulier les prévisions de taux d'intérêt et de valeur nominale du PIB (lequel correspond approximativement à l'assiette des recettes publiques);

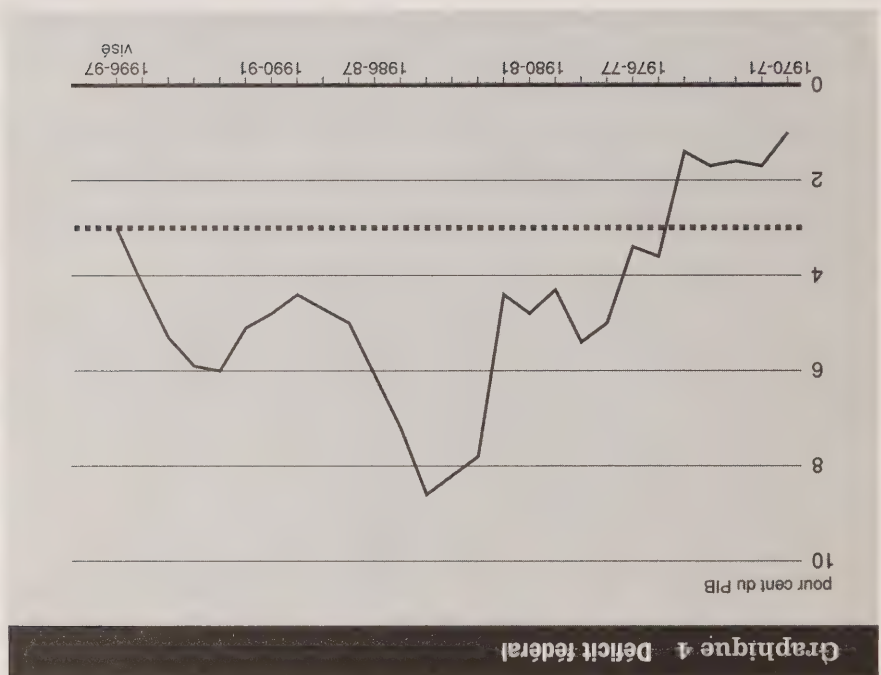
- les incertitudes propres aux méthodes de prévision utilisées pour traduire les principales variables économiques (p. ex. la croissance du PIB réel, l'inflation, le chômage et les taux d'intérêt) en estimations des recettes et des dépenses budgétaires;

- les événements ou «chocs» imprévisibles qui peuvent influencer sensiblement sur les dépenses et les recettes publiques (p. ex. une catastrophe naturelle).

Etant donné ces incertitudes non négligeables, la préparation du budget doit reposer sur des hypothèses prudentes. La plupart des mesures discrétionnaires qui exercent une influence sensible sur les recettes ou sur les dépenses ont besoin d'un certain laps de temps pour faire sentir leurs effets et pour permettre aux contribuables et aux personnes ou entités qui dépendent des programmes publics d'établir leurs plans en conséquence. Si l'on

Par le passé, les objectifs budgétaires étaient fixés à très long terme. Le gouvernement minimisait l'importance des objectifs intermédiaires, dont on s'écartait de plus en plus à mesure qu'on avançait dans le temps. En réponse à la dernière série de consultations prébudgétaires, le gouvernement s'est engagé à atteindre des objectifs annuels d'évolution du déficit et à adopter un horizon plus court pour ses prévisions en la matière. Cela permet de mesurer les progrès accomplis et de tenir le gouvernement responsable de ses engagements.

L'objectif d'un déficit égal à 3 pour cent du PIB sera le plus faible ratio observé depuis 1974-75 (graphique 4). En ramenant le déficit à ce niveau, on permettra également d'abaisser le ratio de la dette au PIB, chose qui n'a été observée qu'une fois au cours des 20 dernières années (en 1988-89, au sommet du cycle économique).



■ En deuxième lieu, un endettement élevé se traduit par une perte de souveraineté économique et financière. Parce qu'ils sont obligés de consacrer une très forte proportion de leurs recettes au service de la dette, les pouvoirs publics sont incapables de prendre les mesures voulues en cas de récession économique ou de catastrophe naturelle.

■ En troisième et dernier lieu, les déficits publics enregistrés de nos jours, parce qu'ils correspondent principalement aux emprunts faits pour financer la consommation passée, et non l'investissement, ne contribuent à peu près pas à stimuler le potentiel de croissance future de l'économie. Ils représentent donc un fardeau imposé aux générations futures de Canadiens, qui auront de ce fait des impôts plus lourds et des revenus disponibles plus faibles. C'est un peu comme si nous légions une hypothèque à nos enfants, mais sans maison. Cet héritage douteux serait aggravé par les transformations démographiques – c'est-à-dire le fait qu'une proportion beaucoup plus faible de Canadiens et Canadiennes en âge de travailler devront plus tard subvenir aux besoins d'une proportion croissante de retraités.

Il faut donc réduire le déficit et maîtriser la dette publique. Aucune autre solution n'est acceptable.

En réduisant le déficit et en inversant la tendance à la hausse de la dette par rapport au PIB, nous pouvons en revanche améliorer considérablement les perspectives de croissance économique et de création d'emplois soutenues.

La seule question est de savoir comment ces objectifs doivent être atteints.

Les objectifs de réduction du déficit

Dans le budget de février 1994, le gouvernement s'est engagé à obtenir :

- un déficit ne dépassant pas \$39.7 milliards au cours du présent exercice, 1994-95;
- un déficit ne dépassant pas \$32.7 milliards pour l'exercice 1995-96;
- un déficit ne dépassant pas 3 pour cent du produit intérieur brut en 1996-97. Il s'agit d'un objectif intermédiaire, le but ultime du gouvernement étant d'équilibrer le budget.

maintenant été acquittée. Nous ne nous laisserons pas priver des gains à attendre de cette situation par une recrudescence des tensions inflationnistes. Le Canada restera un pays à faible inflation.

Pour sortir définitivement du cercle vicieux des intérêts composés, il faut compléter la politique monétaire par une politique budgétaire tout

aussi ferme.

La nécessité de prendre des mesures énergiques sur le plan budgétaire est illustrée par le fait que le ratio de la dette au PIB a marqué une accélération avec chaque récession depuis 1974. Cela indique que des facteurs autres que l'effet normal de la récession sur les dépenses et les recettes publiques sont à l'origine du phénomène.

Le principal facteur est un déséquilibre «structurel» entre les recettes et les dépenses (y compris les paiements d'intérêt) — c'est-à-dire que le déficit n'est pas éliminé même lorsque l'économie se trouve dans la phase ascendante du cycle des affaires. Lorsqu'on en est là, la seule manière de rétablir l'équilibre est d'agir vigoureusement sur le plan budgétaire. Une croissance économique plus forte et des taux d'intérêt plus faibles sont nécessaires mais, compte tenu des attentes actuelles, ils ne suffiront pas à régler le problème. Cela est dû tout particulièrement au fait que le ratio de plus en plus élevé de la dette au PIB tend à faire monter les taux d'intérêt et à réduire la croissance économique. En un mot, le Canada est obligé de ramener à contre-courant.

Autres conséquences de l'augmentation de la dette publique

L'endettement extraordinairement élevé du secteur public au Canada est inquiétant pour plusieurs autres raisons.

■ En premier lieu, des déficits chroniques et une dette publique croissante signifient que l'économie canadienne est de plus en plus tributaire des emprunts à l'étranger. L'épargne intérieure serait suffisante pour couvrir en totalité nos besoins d'investissement privé en l'absence d'un déficit public à financer en même temps. Lorsqu'on tient compte des besoins d'emprunt des pouvoirs publics, il devient nécessaire de recourir également à l'épargne étrangère. C'est ce que reflète le déficit de notre balance courante qui, en 1993, s'établissait à \$30.7 milliards soit plus de 4 pour cent du PIB, de loin le ratio le plus élevé parmi les pays du G-7.

■ Gardant en mémoire l'expérience vécue dans d'autres pays, les investisseurs craignent que l'État ne soit tenté de «faire marcher la planche à billets» pour financer son déficit, ce qui entraînerait une hausse de l'inflation et, donc, le remboursement de la dette et le paiement des intérêts en monnaie dépréciée.

■ La crainte d'une reprise de l'inflation entraîne une hausse des taux d'intérêt, les prêteurs éventuels exigeant une protection accrue contre la hausse des prix appréhendée et le risque d'une dépréciation de la monnaie.

■ Des taux d'intérêt plus élevés agissent comme un frein sur l'investissement, la croissance économique et l'emploi. Cela entraîne une hausse des dépenses publiques (sous la forme de prestations d'assurance-chômage par exemple) et une contraction des recettes, ce qui se traduit dans les deux cas par une augmentation du déficit et de la dette publique.

■ Les taux d'intérêt plus élevés ont également pour effet direct d'accroître les frais de la dette publique et de conduire ainsi à une accélération du phénomène de multiplication de la dette et des déficits. Cela avive les craintes des investisseurs et des prêteurs au sujet de la sécurité de leurs capitaux, d'où des primes de risque encore plus élevées et des taux d'intérêt encore supérieurs.

■ Des déficits et une dette élevés rendent également plus probables des augmentations d'impôts et de taxes, ce qui freine encore l'investissement, la croissance économique et l'emploi.

Les craintes suscitées par l'inflation future jouant un rôle clé dans la détermination des taux d'intérêt, les cibles de contrôle de l'inflation établies conjointement par la Banque du Canada et le gouvernement sont essentielles à l'obtention de taux d'intérêt réels plus faibles. En s'engageant à stabiliser les prix dans le temps et à maintenir la hausse fondamentale des prix à la consommation dans une fourchette de 1 à 3 pour cent jusqu'en 1998, les Canadiens pourront être confiants que l'argent qu'ils ont gardera sa valeur.

Le Canada était connu comme un pays à inflation relativement forte. Nous avons maintenant l'un des taux d'inflation les plus faibles dans tout le monde industrialisé. Le prix à payer pour obtenir cette faible inflation a

Cette dynamique des intérêts composés n'est pas un problème unique-moment à moyen et long termes. Il risque de faire échec à nos tentatives de reprise en main des finances publiques, année après année, si des mesures suffisamment énergiques ne sont pas prises. Le déficit de \$42 milliards de 1993-94 ajoutera à lui seul environ \$3 milliards aux frais d'intérêt en 1994-95. Si l'on ne veut pas que le déficit augmente, ces frais supérieurs doivent être financés par une combinaison quelconque de recettes engendrées par la croissance économique, de réduction des programmes fédéraux ou de nouvelles mesures fiscales. Le dilemme des intérêts composés est que le montant à financer – peu importe comment – augmente chaque année. Si les taux d'intérêt devaient augmenter d'un point, le poids de la dette deviendrait encore plus lourd. Au cours de la première année, une hausse d'un point entraînerait une augmentation de \$1.7 milliard des frais d'intérêt. La quatrième année, les frais supplémentaires d'intérêt s'élèveraient à \$3.5 milliards par année. Une réduction d'un point des taux d'intérêt aurait un effet du même ordre, mais dans le bon sens.

La hausse des taux d'intérêt cette année, par rapport à 1993-94, a accru de \$3.3 milliards les paiements d'intérêt. Par conséquent, l'effet des taux d'intérêt, si l'on y ajoute les \$3.0 milliards liés au déficit de 1993-94, augmentera les paiements d'intérêt de \$6.3 milliards cette année par rapport au dernier exercice.

La faible inflation observée au Canada offre la possibilité de réduire les taux d'intérêt. Cependant, d'importantes pressions d'origine internationale et interne tendent à faire monter encore les taux. La demande de capitaux est à la hausse à l'échelle mondiale. Les pressions qui en résultent sur les taux d'intérêt internationaux sont renforcées au Canada par les préoccupations des marchés financiers devant notre endettement élevé et les incertitudes potentielles. Pour placer leur argent au Canada, les prêteurs exigent une «prime de risque», que le gouvernement fédéral et tous les autres secteurs de l'économie canadienne doivent payer sous la forme de taux d'intérêt plus élevés que ceux disponibles par exemple aux États-Unis, en Allemagne ou au Japon.

Incidence sur la croissance économique

Une hausse du ratio de la dette au PIB menace la croissance économique, pour les raisons suivantes.

taux d'intérêt réels et pour promouvoir une croissance économique vigoureuse et soutenue qui se traduira par des emplois plus abondants et de meilleure qualité.

La dynamique de la dette

Une puissante dynamique de la dette est fermement ancrée dans l'économie canadienne et se révèle difficile à corriger. À mesure que les déficits s'accroissent, les frais d'intérêt d'une dette croissante griment.

Par conséquent, le cercle vicieux continue. Les déficits qui résultent des frais d'intérêt sur la dette actuelle se traduisent par une augmentation de la dette qui, elle, conduit à des taux d'intérêt plus élevés. Si des mesures suffisamment énergiques ne sont pas prises, le fardeau de la dette augmentera de façon exponentielle.

Mis à part les mesures susceptibles d'être prises au niveau budgétaire, l'élément clé de ce cercle vicieux déficit-dette est le rapport entre les taux d'intérêt – qui déterminent le coût du financement de la dette – et le taux de croissance de l'économie – dont dépend l'augmentation des recettes publiques.

Cela fait plusieurs années maintenant que l'économie canadienne n'est pas assez vigoureuse faire augmenter les recettes suffisamment rapidement pour compenser la croissance rapide des frais d'intérêt – et l'on ne s'attend pas à un renversement de cette tendance dans l'avenir prévisible.

Voici quelques chiffres qui illustrent les effets des frais d'intérêts croissants.

À la fin de l'exercice en cours – au 31 mars 1995 – la dette fédérale aura atteint \$548 milliards. Si l'on suppose que les recettes de l'État suffisent à couvrir ses dépenses de programmes, soit l'ensemble de ses dépenses moins les frais d'intérêt et qu'il doive payer un taux d'intérêt de 8,0 pour cent, cet encours augmentera de près de 50 pour cent en l'espace de cinq ans pour s'élever à \$800 milliards. Les frais d'intérêt de la dette atteindraient environ \$64 milliards à la fin de cette période, contre \$44 milliards à l'heure actuelle. Compenser l'augmentation des intérêts annuels d'environ \$20 milliards – pour empêcher le déficit d'augmenter – exigerait des mesures budgétaires équivalentes à éliminer la totalité des dépenses que l'État consacre actuellement aux prestations pour personnes âgées ou la totalité de ses frais de fonctionnement. Cela équivaldrait à un montant supérieur au produit total de la taxe sur les produits et services.

Encadré n° 2 : Les finances publiques canadiennes dans un contexte international

La comparaison de la situation des finances publiques au Canada et dans d'autres pays illustre notre vulnérabilité croissante.

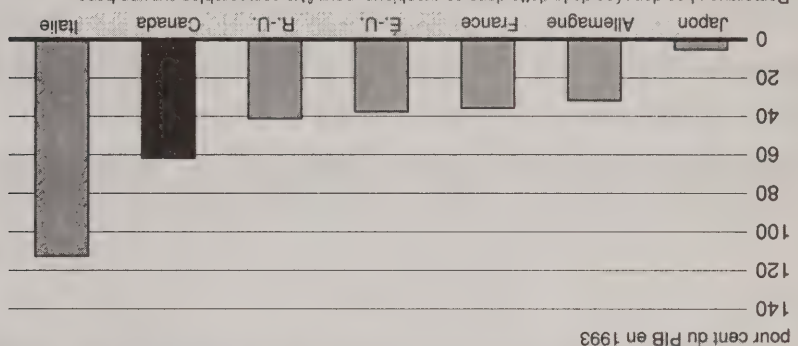
- Le Canada a maintenant le deuxième déficit en importance par rapport au PIB, après l'Italie, parmi les pays du G-7; son déficit est nettement plus élevé que celui des États-Unis, de l'Allemagne ou de la France. Le Japon enregistre un excédent budgétaire.

- Le rapport de la dette publique au PIB est également le deuxième en importance dans le G-7, après celui de l'Italie (graphique 3).

- C'est le Canada qui, parmi les pays du G-7, a de loin l'endettement extérieur le plus élevé – lorsque l'on combine la dette des secteurs privé et public – par rapport au PIB.

- L'endettement extérieur du Canada – \$313 milliards au 31 décembre 1993 – représentait environ 44 pour cent de son PIB, tandis que l'Italie, au deuxième rang dans le G-7, n'enregistrait qu'un ratio de 12 pour cent.

- L'endettement international élevé et croissant du Canada signifie qu'une proportion grandissante de nos revenus prend le chemin de l'étranger pour assurer le service de la dette extérieure, d'où une diminution de notre niveau de vie.

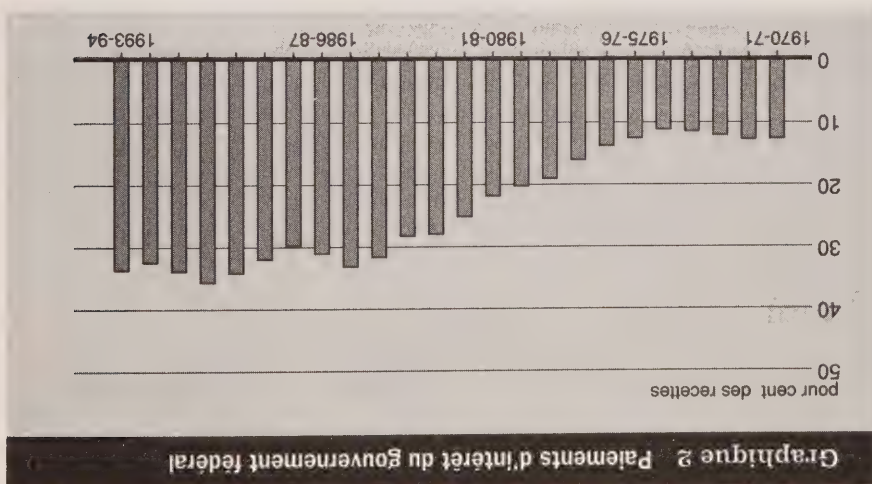


Remarque : Les données de la dette dans ce graphique, pour être comparables sur une base internationale, sont mesurées selon les comptes nationaux. La mesure de la dette selon les comptes nationaux est inférieure, au Canada, aux données des comptes publics dont il est question dans le texte. La grande différence entre les deux méthodes comptables réside dans le traitement des comptes de retraite du secteur public.

Source : OCDE.

Graphique 3 Dette budgétaire nette dans les pays du G-7

■ Les intérêts de la dette fédérale se chiffraient à \$38 milliards en 1993-94, ce qui représente un tiers de chaque dollar de recettes perçu par l'État. Il y a une vingtaine d'années, les frais d'intérêt représentaient un neuvième de chaque dollar de recettes (graphique 2).



■ Le déficit total du secteur public au Canada, la dette publique et l'endettement global envers l'étranger sont plus importants au Canada, compte tenu de la taille de notre économie, que dans presque tous les autres pays du G-7 (encadré n° 2).

Les conséquences d'une dette croissante

Étant donné l'ampleur actuelle de la dette et le niveau élevé des taux d'intérêt, environ un tiers de chaque dollar de recettes perçu par le gouvernement fédéral doit être consacré au service de la dette. C'est de l'argent qui ne peut servir à préserver ou à améliorer les programmes auxquels les Canadiens sont attachés, à réduire le fardeau fiscal ou encore à aider l'économie canadienne à s'adapter aux nouvelles réalités mondiales.

Voilà le prix que les Canadiens paient aujourd'hui. À moins que nous ne corrigions le problème de la dette, nos enfants et les enfants de nos enfants auront un prix encore plus lourd à payer.

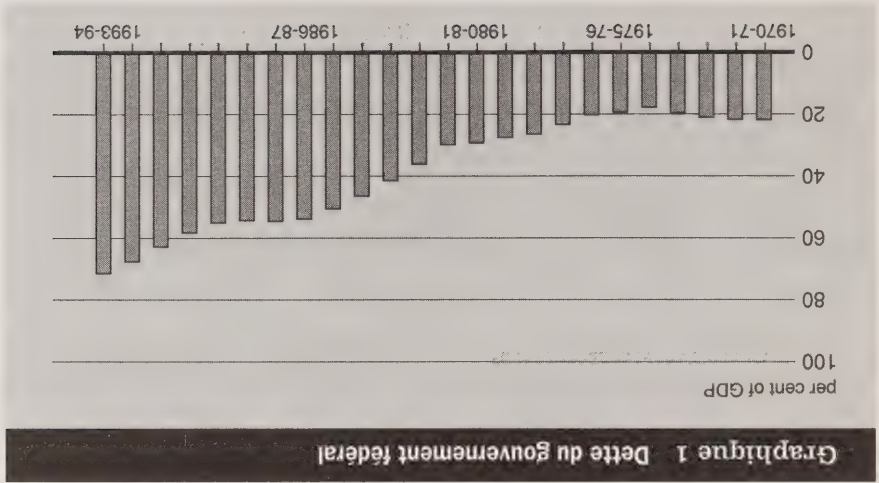
La réduction du déficit et la maîtrise de la dette nationale ne sont pas des fins en soi. Il s'agit de moyens essentiels pour redonner confiance aux consommateurs et aux investisseurs, pour assurer une baisse durable des

L'importance d'un climat financier sain

La situation des finances publiques constitue un défi croissant pour tous les Canadiens.

■ La dette fédérale – l'accumulation de tous les déficits et excédents budgétaires depuis la Confédération – s'élevait à \$508,2 milliards au 31 mars 1994. Cela équivaut à près de \$17,500 par Canadien. (La dette totale des provinces s'élevait à \$186,5 milliards, soit \$6,500 par habitant.)

■ La dette fédérale représentait 71,4 pour cent du PIB à la fin du dernier exercice. Avant la récession de 1990-1991, cette proportion était de 55 pour cent. Avant la récession de 1981-1982, il était de 29 pour cent (graphique 1). En valeur absolue, la dette fédérale a été multipliée par presque six entre le 31 mars 1981 et le 31 mars 1994.



Le ministre des Finances rencontrera également ses homologues des provinces et le grand public pour connaître leurs points de vue. Le présent document et les publications qui l'accompagnent visent à fournir aux Canadiens et Canadiennes les renseignements dont ils ont besoin pour participer de façon plus significative et efficace à l'élaboration du budget.

Encadré n° 1 : Quelques-uns des réexamens annoncés dans le budget de février 1994

L'examen des programmes, qui vise à mettre en place les services les meilleurs et les plus efficaces compte tenu des ressources disponibles. Ce but sera atteint grâce à l'élimination ou à la réduction des activités les moins prioritaires et à la concentration des ressources limitées dont dispose l'État en faveur des programmes les plus importants et des domaines où le gouvernement du Canada est le mieux placé pour fournir les services.

La réforme de la sécurité sociale qui, en collaboration avec les provinces, vise à créer un système abordable qui améliore les compétences professionnelles et renforce l'indépendance en offrant des incitations à travailler tout en protégeant les plus vulnérables.

L'examen des sciences et de la technologie, qui étudie les façons de maximiser les retombées positives, pour l'économie, des capacités de recherche interne du gouvernement fédéral et de ses programmes afin d'encourager les activités scientifiques et technologiques dans les universités et l'entreprise privée.

L'examen de la défense et de la politique étrangère, qui permettra de définir plus clairement et d'atteindre de manière économique les objectifs du Canada dans ces domaines.

L'examen de la petite entreprise, qui déterminera la façon dont le gouvernement fédéral peut le mieux promouvoir la croissance des petites et moyennes entreprises.

■ donner ses avis sur :

a) l'ampleur des mesures requises pour atteindre l'objectif d'un déficit de 3 pour cent;

b) le dosage entre les réductions de dépenses et les hausses de recettes;

c) les options qui, en matière de dépenses et de recettes, sont les plus appropriées.

Le Comité devrait faire connaître ses conclusions et ses recommandations d'ici la fin de l'année.

Outre les consultations publiques qui mèneront au budget de 1995, le gouvernement bénéficiera des résultats de l'«Examen des programmes» exhaustif en cours, ainsi que de plusieurs réexamens plus précis qui avaient été annoncés dans le budget de février 1994 (encadré n° 1).

de planification budgétaire, on devrait envisager des hypothèses économiques plus prudentes. Si les taux d'intérêt étaient supérieurs de 50 centièmes à la moyenne des prévisions du secteur privé, l'écart des rapports aux objectifs budgétaires serait de a) \$3.1 milliards en 1995-96 et de b) \$6.3 milliards en 1996-97. À titre d'illustration de la sensibilité des hypothèses économiques, supposons que les taux d'intérêt étaient supérieurs de 100 centièmes à la moyenne du secteur privé, et que la croissance du PIB nominal diminuait d'un demi point chaque année, l'écart serait alors de a) \$4.7 milliards en 1995-96 et de b) \$9.0 milliards en 1996-97.

La section 5 aborde la question des moyens à prendre pour ramener le déficit sur la trajectoire voulue. Dans quelle mesure faut-il recourir à des réductions de dépenses? Dans quelle mesure peut-on augmenter de nouveau les recettes?

La section 6 présente certaines questions sur lesquelles le Comité permanent des finances de la Chambre des communes doit se pencher dans le cadre du processus de consultation budgétaire.

Afin de fournir au lecteur les renseignements de base nécessaires à l'étude de ces questions et à l'évaluation des choix difficiles qui doivent être faits, les annexes fournissent une description détaillée des dépenses et des recettes fédérales.

Les prochaines étapes

Ce document est publié dans le but de faciliter le dialogue entre les Canadiens sur la meilleure façon d'assainir les finances de la nation. La réduction du déficit et la maîtrise de la dette publique ne constituent pas des fins en soi. Il s'agit plutôt de moyens en vue de la création d'une croissance durable et d'emplois satisfaisants.

La consultation publique qui précédera le budget de 1995 s'appuie sur un engagement fondamental du gouvernement, celui de ramener le déficit à 3 pour cent au maximum du produit intérieur brut en 1996-97.

Dans le cadre du processus de consultation, le gouvernement demande au Comité permanent des finances de la Chambre des communes :

- d'examiner les hypothèses économiques utilisées pour établir les perspectives financières de statu quo;

La nécessité de faire preuve de prudence dans les hypothèses de planification qui servent à établir les prévisions de déficit est exposée à la section 2. Les hypothèses doivent tenir compte des incertitudes non négligeables qui entourent les perspectives économiques, des relations qui existent entre les paramètres économiques et financiers et des chocs imprévisibles qui sont susceptibles d'exercer une influence appréciable sur le déficit.

La section 3 présente des hypothèses économiques mises à jour pour la période 1994-1996. La moyenne des prévisions actuelles du secteur privé sert de référence pour élaborer des hypothèses de rechange plus prudentes. Le gouvernement est déterminé à adopter des hypothèses prudentes afin de réduire le plus possible le risque que des événements imprévus n'entraînent un dérapage du déficit.

La section 4 expose les perspectives d'évolution des finances publiques à la lumière de la mise à jour des hypothèses économiques. Malgré des taux d'intérêt plus élevés que prévu, le déficit ne devrait pas dépasser \$39.7 milliards, c'est-à-dire l'objectif fixé dans le budget de 1994, pour l'exercice 1994-95. Cependant, si aucune mesure nouvelle n'est prise en matière budgétaire, les scénarios économiques présentés dans ce document à des fins de planification impliquent que les déficits futurs dépasseraient les objectifs présentés dans le budget de 1994.

La sensibilité des prévisions de déficit aux principales variables économiques souligne le dilemme auquel sont confrontés tous les responsables de la planification budgétaire : quelles hypothèses économiques, compte tenu de la prudence de rigueur, devraient être retenues pour la préparation du budget? La section 4 se termine par la détermination de la fourchette dans laquelle les déficits projetés en 1995-96 et 1996-97 risquent de se situer. Cette fourchette circonscrit l'ampleur des écarts susceptibles d'être observés par rapport aux cibles fixées et, par conséquent, l'ampleur des nouvelles mesures budgétaires nécessaires pour ramener le déficit sur la trajectoire requise. Les hypothèses économiques seront réexaminées avant l'établissement du budget de 1995 pour tenir compte des derniers développements économiques ainsi que des avis provenant des consultations pré-budgétaires.

La moyenne des prévisions du secteur privé laisse à supposer que les objectifs de déficit du budget de 1994 seront dépassés de a) \$2.3 milliards en 1995-96 et de b) \$5 milliards en 1996-97. Le document soutient qu'aux fins

main la dette publique, la croissance et la création d'emplois seront compromises tant à court qu'à long terme. En cas de réussite, par contre, les perspectives de création d'emplois par la croissance se trouveront renforcées.

■ Il est extrêmement important de se montrer équitables. Le gouvernement veillera à ce que les membres les plus vulnérables de notre société ne soient pas laissés pour compte. La réduction des dépenses ne doit pas servir de prétexte pour abandonner les Canadiens et Canadiennes qui sont le plus dans le besoin.

■ La réduction du déficit ne doit pas être un exercice comptable mené sans discernement, c'est-à-dire sans tenir compte des effets des mesures prises sur les objectifs économiques et sociaux plus généraux de la nation. La réduction du déficit consiste essentiellement à établir des priorités et à faire des choix raisonnés.

■ Les mesures budgétaires devraient privilégier les réductions de dépenses. L'État doit faire mieux avec moins de ressources.

■ Il est essentiel que l'État fonde ses prévisions économiques et financières sur des hypothèses *prudentes*. L'expérience a prouvé que les objectifs budgétaires non atteints nuisaient à la crédibilité des pouvoirs publics et ne faisaient que remettre à plus tard la nécessité de prendre des mesures encore plus dures. Lorsqu'on atteint ses objectifs, par contre, non seulement on accomplit des progrès visibles, mais on acquiert une crédibilité qui va croissant.

Les conditions les plus favorables à la correction des déséquilibres budgétaires sont réunies lorsque l'économie est fermement engagée sur la voie de l'expansion, comme c'est le cas actuellement. Le regain de confiance qui se manifeste dans l'économie canadienne reflète la conviction que le gouvernement tiendra parole en assainissant les finances fédérales. La volonté du gouvernement de réduire le déficit est inébranlable. Il ne laissera pas passer la chance que nous offre la reprise.

Plan du document

La section 1, qui suit l'introduction, souligne l'importance que revêt l'ins-tauration d'un climat financier sain, condition préalable à une création d'emplois et à une croissance durables.

Ces grands objectifs de la politique publique, qui sont tous liés entre eux, sont exposés dans le document intitulé *Un nouveau cadre de la politique économique*. Comme le précise ce document :

« Les progrès de la productivité et la croissance soutenue de l'emploi sont les fruits de l'investissement aux autres aspects essentiels d'une stratégie économique d'avenir. « Cela est d'autant plus regrettable qu'à bien d'autres égards, l'économie canadienne obtient d'excellents résultats. Le problème des finances publiques au Canada est dû principalement au gonflement de la dette. Les déficits annuels chroniques entraînent une augmentation de la dette publique, mais ils sont maintenant dus presque uniquement aux intérêts à payer sur la dette contractée antérieurement.

« Le gouvernement est donc déterminé à mettre un terme à la détérioration des finances publiques du Canada, d'abord en atteignant l'objectif annoncé, qui est de ramener le déficit à 3.0 pour cent du PIB au maximum d'ici l'exercice 1996-97. Il s'agit là d'un objectif intermédiaire. Mais, il s'agit d'une étape importante. Le déficit fédéral annuel n'a jamais été contenu à 3 pour cent du PIB depuis 1974-75. Le but ultime est d'équilibrer le budget fédéral et de réduire sensiblement la dette fécement, de l'esprit d'entreprise et de la confiance des consommateurs. Or, tous ces éléments subissent l'influence négative d'une dette publique croissante qui a conduit à des impôts et taxes plus élevés, à des taux d'intérêt réels également plus élevés, et à un amoindrissement de la capacité du gouvernement canadien de dévale en proportion du PIB. »

Les principes qui doivent guider nos choix

Dans le but d'atteindre ces objectifs, le gouvernement a lancé un large processus de consultation qui permettra aux Canadiens et Canadiennes de faire connaître leurs points de vue avant l'élaboration du budget de 1995. Alors que ce dialogue national s'amorce, le gouvernement juge important d'exposer aux Canadiens les principes et valeurs dont il s'inspirera pour procéder aux choix difficiles que l'avenir nous réserve.

■ La réduction du déficit et la maîtrise de la dette publique constituent des éléments essentiels d'une stratégie de création d'emplois par la croissance économique. Si nous ne parvenons pas à réduire le déficit et à reprendre en

Introduction et vue d'ensemble

Le cadre de politique économique est axé sur la croissance et l'emploi. La priorité du gouvernement est de promouvoir une création d'emplois et une croissance économique durables par des mesures qui s'inscrivent dans un cadre cohérent visant à :

■ **aider les Canadiens à acquérir des compétences**, en les préparant mieux, par des activités de formation et de perfectionnement professionnel, aux nouvelles possibilités qui s'offrent sur le marché de l'emploi;

■ **inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles**, en améliorant la capacité des individus et des entreprises de s'adapter avec rapidité et confiance aux nouvelles réalités et possibilités économiques;

■ **repenser le rôle de l'État**, en recentrant l'action gouvernementale pour qu'elle réponde aux besoins stratégiques de la nation et soit menée de la manière la plus économique possible;

■ **mettre l'économie sur la bonne voie**, en prenant l'initiative dans les domaines où une action du gouvernement fédéral est à la fois nécessaire et efficace pour soutenir les activités du secteur privé;

■ **instaurer un climat financier et monétaire sain**, en établissant et en atteignant des objectifs prudents en matière financière et monétaire, ces derniers étant des conditions préalables à la réalisation de tous les autres objectifs du gouvernement en matière de croissance et de création d'emplois.

Les choix difficiles que mettaient en jeu les décisions budgétaires ont trop souvent été camouflés, par le passé, sous d'aimables généralités. Pour contribuer à axer les consultations préalables au budget de 1995 sur les choix difficiles qui doivent être faits, ce document présente les dépenses fédérales par programme et décrit dans le détail les sources de recettes publiques. J'invite les Canadiens et Canadiennes à étudier ce document et à profiter de la possibilité qui leur est offerte de faire connaître leurs points de vue sur la politique budgétaire dans le cadre du processus de consultation qui mènera au prochain budget.



Le ministre des Finances,

l'honorable Paul Martin, C.P., député



Une économie prospère est l'essence même d'une société forte. Mon gouvernement consacra ses énergies à faire le nécessaire pour que notre économie soit plus créatrice d'emplois. Nous travaillerons de concert avec tous nos partenaires — les gouvernements provinciaux, le patronat, les syndicats, les groupes communautaires et les citoyens.

Le Premier ministre Jean Chrétien
Ville de Québec, le 18 septembre 1994

À Québec, le 18 novembre, le Premier ministre a exposé les quatre composantes clés du programme d'emploi et de croissance du gouvernement :

- réformer la sécurité sociale;
- assurer un climat financier sain;
- réexaminer les programmes et priorités du gouvernement;
- renforcer la performance de l'économie canadienne en matière d'investissement, d'innovation et de commerce extérieur.

Ce document intitulé *Instaurer un climat financier sain*, constitue un élément clé de la stratégie économique du gouvernement exposée dans un document d'accompagnement, *Un nouveau cadre de la politique économique*. Il fait suite à l'engagement de mettre à jour les perspectives économiques et financières présentées dans le budget de 1994 ainsi que d'exposer l'ampleur des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs du gouvernement en la matière. Il fournit les renseignements nécessaires pour alimenter un vaste débat public sur les choix à faire et les mesures à prendre dans le budget de 1995.

Table des matières

Préface du ministre iii	
Introduction et vue d'ensemble v	
1	L'importance d'un climat financier sain 1
2	Une planification budgétaire prudente 11
3	La mise à jour des hypothèses économiques 15
4	Les répercussions financières des nouvelles hypothèses économiques 25
5	L'atteinte des objectifs de déficit 31
6	Conclusions et principales questions 35
Annexes	
1	Aperçu des dépenses fédérales 39
2	Aperçu des recettes publiques 91



Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

Ottawa K1A 0G5
300, avenue Laurier ouest
Ministère des Finances
Centre de distribution

Pour obtenir des copies supplémentaires
de ce document, s'adresser au :

Produit par le
Ministère des Finances Canada
Octobre 1994

Instaurer un climat financier sain

La mise à jour économique et financière



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Programme: emploi et croissance

**Instaurer un
climat financier
sain**

La mise à jour économique et financière



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

Canada